

RISQUES D'OPPORTUNISME
DANS UNE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC :
CAS DU SECTEUR ELECTRICITE TUNISIEN

Notre objectif : déceler les risques d'opportunisme dans une concession de service public

Notre démarche :

- I. Exposer le cadre d'analyse en présentant les risques d'opportunisme lors d'une concession de service publique tels qu'ils transparaissent dans la théorie des coûts de transaction.
(I et II)

- II. Construire à partir de ce cadre théorique une grille d'analyse institutionnelle d'une concession de service publique

- III. Appliquer cette grille d'analyse institutionnelle à la réforme du secteur électricité Tunisien (III)

RISQUES D'OPPORTUNISME

DANS UNE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC :

CAS DU SECTEUR ELECTRIQUE TUNISIEN

INTRODUCTION :

Le recours à des concessions de services publics attribuées par appel d'offre est devenu une pratique courante. Plusieurs instances publiques font de plus en plus appel à des entreprises privées pour assurer une partie du service public. L'introduction de mécanismes de marché dans des secteurs ayant des caractéristiques de monopole naturel engendre de nouveaux modes de gestion de ces activités et suscite de nouveaux types d'arrangements contractuels.

Au regard des hypothèses et de la démarche de la théorie des coûts de transaction ces arrangements contractuels peuvent engendrer des comportements opportunistes du concédant et du concessionnaire. Nous proposons de mettre à jour ce type de comportements à travers la littérature économique.

L'analyse de la réforme du secteur électricité tunisien à travers le contrat de concession entre la société Tunisienne d'électricité et de gaz (la S.T.EG) et la Carthage – Power - Compagnie (la C.P.C) nous permettra de donner une portée empirique à ce type de comportement.

Le secteur électricité tunisien s'est engagé dans un processus d'innovation institutionnel qui a conduit à redéfinir un nouveau cadre opérationnel pour la production d'électricité engendrant une transformation du **mode de gouvernance** de ce secteur.

Notons que les réformes du secteur électricité concernent deux dimensions institutionnelles. D'une part les institutions économiques internes de l'industrie électrique à savoir les structures de propriété, les relations d'intégration horizontale et verticale et les modalités de coordination inter - entreprises. D'autre part les institutions publiques, les gouvernements, les législateurs, les autorités judiciaires ou de concurrence.

Ces deux dimensions relèvent d'une distinction essentielle de l'analyse neo-institutionnelle entre deux genres d'institutions.

Il s'agit d'une part des modes de gouvernance ou selon l'expression de WILLIAMSON (1996) « des arrangements institutionnels » (ce sont les dispositifs internes à l'industrie) et d'autre part de « l'environnement institutionnel » (qui est un ensemble de dispositifs institutionnels extérieurs à l'industrie).

Notre propos va être de mener une analyse de la réforme du secteur électricité tunisien à travers les modalités de coordination inter-entreprises. Il s'agit donc d'une étude du mode de gouvernance de ce secteur. Notre objectif est de déterminer les risques d'opportunisme que ce nouveau mode de gouvernance du secteur électricité est susceptible d'engendrer et de proposer des solutions adaptées à ces problèmes en nous basant sur la théorie des coûts de transaction.

Trois dimensions vont structurer notre réflexion : la première consiste à adopter le cadre théorique de l'approche en terme de coûts de transaction après une brève comparaison de ses hypothèses avec celles de la théorie des contrats incomplets. Cette première étape nous amènera à avancer dans l'analyse des comportements opportunistes susceptibles de se manifester lors des deux phases d'attribution et d'exécution d'un contrat de concession de service public (II).

Les enseignements théoriques dégagés de cette deuxième partie nous permettront de construire une grille d'analyse institutionnelle d'une concession de service public. L'application de cette grille à la réforme du secteur « électricité » Tunisien nous permettra moyennant une analyse contractuelle d'examiner si cette réforme a été engagée avec un réel souci d'éviter les risques d'opportunisme.

I-LA CONCESSION DE SERVICE PUBLIC : APPROCHES THEORIQUES :

La concession est une forme de délégation de service public caractérisant le partenariat public privé. Il s'agit d'un mode organisationnel particulier, calé entre une offre purement publique et la privatisation. Ces relations public/privé peuvent être examinées en recourant aux instruments fournis par les développements récents de la théorie des contrats. Dans la mesure où nous nous intéressons ici à la pertinence des choix contractuels faits ex ante et à la façon dont ces choix se traduisent dans les résultats ex post lorsqu'on prend en compte les risques de comportements opportunistes, nous pouvons baser notre interprétation sur la théorie des coûts de transaction (T.C.T) ou sur celle des contrats incomplets (T.C.I). Ces deux approches paraissent celles qui accordent une réelle attention au problème de la disparité potentielle entre conditions ex ante et conditions ex post.

Notre choix ira en définitive vers la théorie des coûts de transaction, nous justifierons ce choix à partir d'une brève comparaison des hypothèses soutenant ces deux approches en partant du constat selon lequel l'incomplétude contractuelle ouvre une brèche pour les comportements opportunistes des concédants et des concessionnaires (paragraphe 1). Les propositions sous-jacentes à ces hypothèses seront exposées dans un deuxième paragraphe.

I.1-HYPOTHESES :

L'approche en termes de contrats incomplets fonde une théorie des organisations et des relations inter-firmes en supposant une parfaite rationalité des agents et une symétrie de l'information entre eux (H art 1995 p 80-81-82).

L'incomplétude contractuelle trouve son fondement dans le caractère invérifiable de certaines variables (utiles au bon fonctionnement du contrat) observables par les contractants mais que « le juge » ou toute autre tierce partie est incapable de vérifier. C'est ce phénomène qui dissuaderait les parties de chercher à écrire un contrat complet (H art 1995 p 76).

« Sur le plan des hypothèses, la théorie des contrats incomplets est assez proche de la théorie néoclassique standard. Les agents sont notamment dotés d'une rationalité savagienne » (BROUSSEAU et GLACHANT 2000 p 30). Cependant l'hypothèse majeure qui la distingue à la fois de la théorie walrasienne et de celle des incitations est le caractère invérifiable de certaines variables centrales de l'interaction entre les agents. Ici, « le cadre institutionnel n'est plus caché » et il est même considéré comme étant Défaillant. (BROUSSEAU et GLACHANT 2000)

L'hypothèse relative à la rationalité limitée des juges permet de situer la théorie des contrats incomplets, cette fois par rapport à l'approche en termes de coût de transaction.

Les promoteurs de cette théorie soutiennent qu'il serait plus cohérent de supposer que tous les acteurs (les contractants et le juge) aient une rationalité limitée. En fait si la rationalité des juges est irrémédiablement bornée, comme le soutient la théorie des contrats incomplets, pourquoi supposer que la rationalité des contractants échappe à des limites de même nature ? (BROUSSEAU et Fares 2000).

De ce point de vue la théorie des coûts de transaction semble être plus réaliste que celle des contrats incomplets (KREPS 1996) dans la mesure où elle suggère que l'incomplétude des contrats résulte de deux hypothèses caractérisant les agents et l'environnement dans lequel ils évoluent.

D'une part, elle suppose que les agents ont une rationalité limitée, d'autre part, et de façon complémentaire, elle considère que l'incertitude et la complexité caractérisant l'environnement font que les agents opérant sous cette contrainte ne peuvent anticiper toutes les contingences futures.

A ces deux hypothèses, qui distinguent fondamentalement la théorie des coûts de transaction de la théorie des contrats incomplets, se rajoute l'hypothèse d'asymétrie d'information entre les contractants et les instances chargées de faire respecter le contrat. Comme dans le cas de la théorie des contrats incomplets, les institutions chargées d'assurer l'exécution des contrats sont victimes de leur information imparfaite et ne peuvent rendre exécutoire des clauses portant sur des variables non vérifiables.

La rationalité limitée des agents et celle des juges se conjuguent pour expliquer en partie l'incomplétude contractuelle.

A partir de cet exposé il ressort que les fondements de ces deux axes théoriques sont distincts. L'origine de l'incomplétude contractuelle est différente selon ces deux approches.

Alors que la théorie des contrats incomplets se rattache au caractère inobservable de certaines variables pour expliquer l'incomplétude contractuelle celle des coûts de transaction avance deux hypothèses l'une comportementale.i.e. La rationalité limitée des acteurs, l'autre environnementale.i.e. l'incertitude. L'asymétrie d'information entre les contractants et les instances chargées de l'exécution des contrats vient simplement conforter ces deux hypothèses dans l'analyse de l'incomplétude contractuelle (M'HANED Farès et Stéphane SAUSSIÉ 2002).

<u>HYPOTHESES</u>	TCI	TCT
Les agents	Rationnels (rationalité savagienne)	Dotés d'une rationalité limitée (rationalité simonienne)
Information des contractants	Parfaite (complète et symétrique)	Imparfaite (incomplète et asymétrique)
Environnement	Certain	Incertain
Institutions externes aux contractants (juges)	- Information imparfaite - Ont une rationalité limitée (incapables de vérifier certaines variables)	- Information imparfaite - Ont une rationalité limitée (incapables de vérifier certaines variables)

De ces hypothèses émanent des propositions bien définies par la théorie des coûts de transactions.

I.2- PROPOSITIONS :

Selon la théorie des coûts de transaction, l'incomplétude contractuelle n'empêche pas la coordination des contractants. Des procédés de décision ex post des actions de chacun, ainsi que la mise en œuvre de moyens pour assurer ex post l'exécution de leurs engagements peuvent être prévus à fin d'assurer la coordination des agents. Ainsi des mécanismes de supervision et de coercition peuvent être mis en place pour que l'engagement liant les contractants soit respecté (WILLIAMSON 1985).

Le contrat crée ainsi un "ordre privé", grâce auquel les parties vont pouvoir assurer leur coordination ex post.

Ainsi « la théorie des coûts de transaction insiste sur les dispositifs de protection (safeguards) qui protégeront les parties d'éventuels comportements opportunistes de l'autre et qui les inciteront ainsi à s'engager dans la transaction » (BROUSSEAU et GLACHANT 2000).

Dès lors les clauses de sauvegarde peuvent être définies comme des mécanismes assurant un minimum de sécurité aux contractants (incitation à investir en réduisant les risques d'opportunisme) et permettant aux parties de s'adapter aux contingences imprévues (capacité d'adaptation ex post) (WILLIAMSON 1985). Des clauses de pénalités et de récompenses (indexation des prix, prime de délais, etc.) peuvent être ainsi prévues à fin de réaligner les incitations et de stabiliser les relations nécessitant le développement d'actifs spécifiques.

En établissant ces hypothèses la théorie des coûts de transaction perçoit le contrat comme incitatif mais aussi évolutif, c'est-à-dire capable de s'adapter aux évolutions de l'environnement (SAUSSIÉ 2000) alors que « cette fonction d'adaptation est exclue de la théorie des contrats incomplets de fait, puisque l'environnement n'est pas supposé incertain » (FARES et SAUSSIÉ 2002).

L'approche en termes de coûts de transaction donne donc des fondements à l'incomplétude contractuelle qui permettent une véritable analyse du niveau d'incomplétude des contrats que l'on observe (voir les analyses empiriques de contrats de CROCKER et MASTEN 1991, CROCKER et REYNOLDS 1993, MASTEN et SAUSSIÉ 2000).

C'est à partir de ce constat que nous avons opté de mener notre analyse en nous basant sur la théorie des coûts de transaction.

Dans ce qui suit (II) nous essayerons de déceler à chaque étape du contrat de service (attribution, exécution) les éventuels risques d'opportunisme et de présenter les propositions correspondantes de la T.C.T.

II. RISQUES D'OPPORTUNISME LORS D'UNE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC:

Pour éclairer cette question, nous allons dans cette partie essayer de déterminer les comportements opportunistes susceptibles de se manifester lors des deux phases d'attribution et d'exécution du contrat de concession.

II.1- RISQUES D'OPPORTUNISME LORS DE L'ATTRIBUTION DU CONTRAT DE CONCESSION :

Plusieurs facteurs sont à l'origine de risques d'opportunisme (au moment de l'attribution du contrat) un des plus importants étant la nature de l'investissement engagé dans la transaction. L'incertitude entourant la transaction au moment du choix du fournisseur ainsi que la complexité du service demandé se joignent à la spécificité de l'investissement pour expliquer les difficultés de contractualisation génératrice de comportements opportunistes.

A - Investissements spécifiques

La théorie des coûts de transaction considère la présence d'actifs spécifiques comme étant la dimension la plus critique des transactions (Williamson 1985). Ce sont des investissements durables et qui ne peuvent être redéployés sur d'autres transactions ou ne peuvent l'être qu'à des coûts exorbitants.

Ces investissements donnent souvent lieu à des relations contractuelles de long terme qui « verrouillent » concédant et concessionnaires et leurs permettent de bénéficier d'une quasi rente sur la durée de vie des actifs. De part leur nature ces investissements peuvent être à l'origine de difficultés d'organisation des transactions.

Le raisonnement sous jacent à cette proposition est connu : la nature spécifique des investissements concernés ouvre la porte à de forts risques de comportements opportunistes du fait de l'incomplétude des contrats signés.

Chacune des deux parties peut chercher à exploiter la dépendance de l'autre et à s'accaparer la quasi rente générée par le développement d'actifs spécifiques (KLEIN et AL 1978).

D'après les hypothèses de la théorie des coûts de transaction pour des actifs peu spécifiques, des contrats de court terme suffisent. En revanche, lorsque les actifs impliqués dans les transactions sont faiblement redéployables, la quasi-rente qu'ils génèrent doit être préservée par des contrats de long terme (CROKER et MASTERN). Williamson (1985) préconise d'éviter le désalignement « misalignement) entre la durée des contrats et les caractéristiques des transactions qu'ils gouvernent. Il fait correspondre des modes de gouvernance différents à des degrés et des genres des spécificités d'actifs différents (Williamson 1996).

La présence d'actifs spécifique engendre la disparition de la pression concurrentielle après l'attribution du contrat de concession ce qui entrave l'exécution appropriée du contrat de service.

C'est pourquoi WILLIAMSON distingue deux catégories différentes de réformes des industries de réseaux.

La première est relative aux industries utilisant des actifs peu spécifiques là où les mécanismes concurrentiels introduits ex ante suffisent à l'encadrement des transactions tels que les transports routiers ou les services postaux.

La deuxième touche les secteurs marqués par la présence d'actifs spécifiques et donc par une faible crédibilité ex post des incitations concurrentielles. Dans ces secteurs l'introduction de mécanismes concurrentiels ex ante doit être combinée avec l'action ex post d'une agence publique de réglementation. C'est le cas de l'électricité et des chemins de fer (WILLIAMSON 1985 chap 13)

Notons que dans le secteur de l'électricité il n'existe pas un seul genre de spécificités d'actifs mais plusieurs. Les spécificités les plus importantes sont au nombre de trois :

- ▶ la spécificité de site : elle marque la forte dépendance d'une industrie de réseaux à l'égard de ses infrastructures. Cette spécificité implique que le résultat de la production n'est pas facilement déplaçable. La spécificité de site est la forme la plus « dure » de spécificité. Elle peut être réduite ou supprimée par l'attribution de « droits » d'accès et de raccordement aux utilisateurs des infrastructures ou par la construction réglementée de connexions supplémentaires (JOSKOW (1996), CURIEN (2000), NOAM (2001))
- ▶ la spécificité temporelle : l'ajustement de la production à la consommation dépend de leur synchronisation en "juste à temps". La spécificité temporelle peut être réduite à son tour par une structure de gouvernance ex post. Cette dernière peut prendre plusieurs formes. Dans le cas où les relations de dépendances entre utilisateurs et fournisseurs sont très asymétriques la gouvernance unifiée (Intégration verticale) se présente comme étant la forme de gouvernance la plus appropriée car une gouvernance « bilatérale » ne serait pas, dans ce cas, une garantie ex post suffisante (MASTERN (1996)) mais dans le cas de symétrie entre les deux partenaires la gestion des interdépendances découlant de la spécificité temporelle peut demeurer dans une structure bilatérale (AOKI). Dans le cas de relations multilatérales la gouvernance par une autorité spécialisée et efficace est présentée par la T.C.T (MENARD (1997), GLACHANT (1998)) comme solution au problème de spécificité temporelle.
- ▶ l'actif dédié : cette spécificité est relative au cas où l'activité de production n'a pas d'autres débouchés. La réduction de ce type de spécificité peut être obtenue moyennant un échange ex ante d'otages ou d'une autre garantie ex ante demeurant crédible ex post telle que la clause du (Take or pay)

B- Spécification du service :

Concédant et concessionnaire peuvent subir mutuellement l'opportunisme l'un de l'autre si le service n'est pas bien spécifié. Le concessionnaire peut subir l'opportunisme du concédant et voir le contrat renégocié ex post (ZUPAN (1989), BALDWIN – CAVE (1999)) si le service n'a pas été bien caractérisé. En fait l'efficacité du mécanisme d'appel d'offre dépend en premier lieu de la capacité du concédant à caractériser le service qu'il souhaite concéder (WILLIAMSON 1976). En d'autres termes compte tenu de la complexité de certains services, il faut établir des critères d'attribution du contrat et par conséquent définir ce que l'on attend du concessionnaire. Il s'agit de déterminer les caractéristiques du service à rendre de manière à établir des critères objectifs d'attribution des concessions et à pouvoir comparer les offres alternatives. Si le service n'est pas spécifié avec précision, les offreurs potentiels peuvent être découragés de participer à l'appel d'offre, d'une part, en raison des coûts de recherche d'information qu'ils devraient supporter pour répondre à un tel appel d'offre, et d'autre part, par crainte de voir le contrat renégocié ex post et de subir l'opportunisme du concédant (ZUPAN 1989 et BALDWIN – CAVE (1999)).

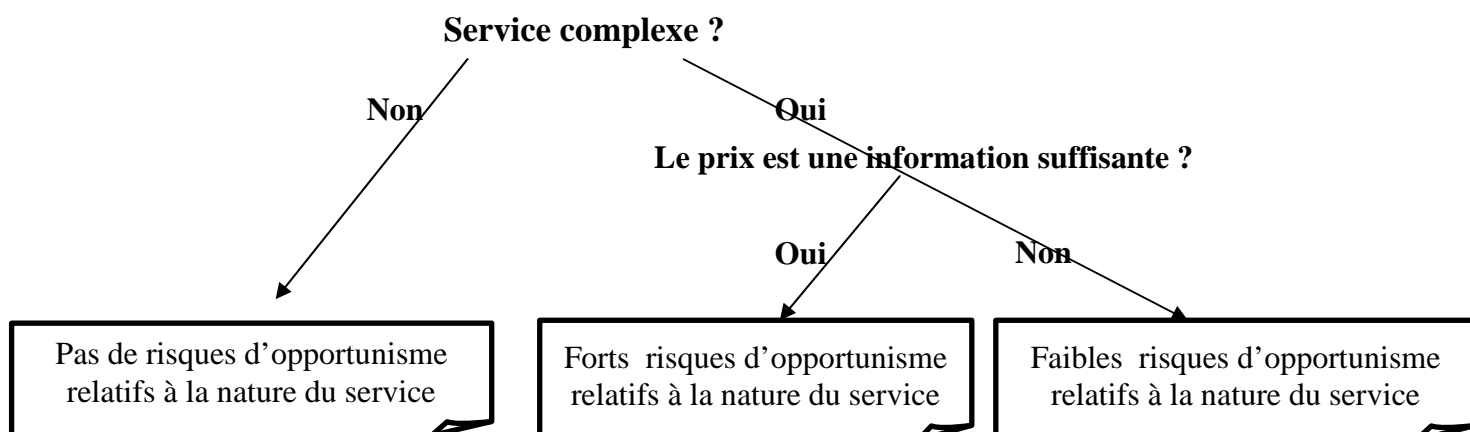
De son côté le concessionnaire peut adopter un comportement opportuniste dans le cas où le service n'est pas bien spécifié dans le contrat mis aux enchères. Le processus d'adjudication peut conduire à sélectionner le candidat qui est le plus conscient des vides contractuels qu'il pourrait exploiter. Anticipant qu'il pourra tirer avantage des situations imprévues dans le contrat et de ses imprécisions, ce candidat

n'hésitera pas à proposer de servir le marché au prix le plus bas et remportera donc l'appel d'offre alors même qu'il n'est peut être pas le candidat le plus efficace. Dans ces conditions la mise aux enchères conduit à des situations d'anti-sélection et aboutit à retenir les candidats les plus opportunistes (BAJARI et al 2003) ou les plus optimistes sur les conditions futures d'exploitation et sur le niveau future de la demande. Dès lors, lorsque le service est complexe et recouvre plusieurs dimensions difficilement contractualisables le contrat doit être plus précis et le prix ne peut plus être un mécanisme de coordination efficace (voir BAJARI et al (2002) (2003) pour une analyse théorique et un test empirique).

La proposition dérivée par la théorie des coûts de transaction concernant la spécification du service est en fait relative au degré de complétude du contrat : plus le service est simple plus le contrat peut être incomplet et le prix est une information suffisante. En revanche, quand le service est complexe, le contrat doit être plus précis et le prix ne peut plus être un mécanisme de coordination efficace, faute de quoi des comportements opportunistes risquent d'être adoptés par les deux parties (voir BAJARI et al (2001), (2003)

Schéma 1 : Risques d'opportunismes relatifs à la nature du service

Risques d'opportunisme relatifs à la nature du service



C. Choix du fournisseur :

Les comportements opportunistes peuvent être observés aussi au moment du choix du fournisseur. L'efficacité de l'appel d'offre dépend non seulement du niveau de complexité du service mais aussi de la réputation du candidat à la concession. BANERJEE-DUFLO (2002) démontrent à partir d'une étude empirique, la corrélation entre réputation et nature du contrat proposé. Lorsqu'on est face à un projet complexe le concédant doit choisir un fournisseur de bonne réputation il s'appuiera sur les performances passées de ce fournisseur ainsi que sur sa réputation. Par conséquent, le contrat sera plus susceptible d'être attribué à des fournisseurs ayant la meilleure réputation c.à.d ceux qui sont les plus crédibles, les mieux implantés, les plus expérimentés, par opposition à des nouveaux entrants ou à des fournisseurs ayant une mauvaise réputation.

Parmi les méthodes ⁽¹⁾ élaborées pour le choix du fournisseur nous pouvons énoncer celle de l'enchère

(1)-- BALDWIN- CAVE (1999) p265 proposé le "progressive franchising" au lieu de "Big Bang franchising" l'appel d'offre et faite par étapes
 - LITTLE CHILD (2002) présente la méthode L.P.V.R "Least-Present-Value of revenue"

multicritères. Cette méthode consiste à retenir plusieurs critères de sélection du vainqueur de l'appel d'offre. Le concédant peut demander aux enchérisseurs de présenter leurs offres en terme de prix, de qualité (ou d'une autre série de critères). Le choix du vainqueur sera fait par la suite à partir de cette combinaison de critères (weber 1982).

Ces informations fournies aux concédants permettent certes de réduire l'incertitude et présentent une solution pour résoudre le dilemme entre besoin de flexibilité et gestion de l'opportunisme (CROCKER et MASTEN (1991)). Mais l'enchère multicritères se trouve confrontée en pratique à la difficulté pour le concédant de sélectionner un candidat sur la base de plusieurs critères. Comment en effet arbitrer entre une proposition combinant des niveaux de qualité et de prix élevés et une offre stipulant des niveaux de qualité et des prix plus bas ?

Avec ce type d'enchère, les principes de sélection des autorités concédantes sont bien souvent susceptibles d'être artificiels et arbitraires (WILLIAMSON 1976 p 80) et occasionnent des comportements discrétionnaires du concédant. La principale difficulté de cette méthode est d'ordre pratique, elle émane d'une difficulté d'arbitrage du concédant entre les différentes offres qui lui sont présentées. L'exemple de l'appel d'offre pour les concessions de transport par bus à Londres est un exemple célèbre illustrant le manque de transparence qui peut résulter des enchères multicritères.

Afin d'éviter les problèmes de manque de transparence et de discrétion des décideurs que pose la solution d'enchères multicritères on peut envisager d'introduire des critères de pré qualification des candidats reposant par exemple sur leurs ressources financières et sur la connaissance du service à délivrer (LITTLE CHILD 2002). Nous pouvons citer la mise aux enchères de la concession de distribution d'électricité pour le métro londonien. Lors de cette opération quatre critères de pré qualification furent retenus, le critère d'ingénierie, qui correspond au degré d'expertise technique du candidat, le critère de sécurité, qui tient compte de la connaissance et de l'expérience des candidats en matière de sécurité des réseaux ferrés, le critère de ressources humaines, qui inclut les dispositions prévues par les candidats pour les employés de l'opérateur sortant, et le critère commercial, qui correspond aux propositions de partage des coûts et des risques (LITTLE CHILD 2002 p 11).

En établissant des critères de pré qualification des candidats le concédant dispose d'un moyen d'atteindre une plus grande précision dans les critères d'allocation des concessions que celle proposée par l'enchère multicritères. Ces critères peuvent aussi, dans un souci de réduire les risques d'opportunisme de l'opérateur, comprendre des clauses d'obligation de performances assortis de pénalités et de mécanismes de réglementation des prix. Les offreurs s'engagent alors sur des promesses de performance et non sur des obligations de moyens (PRESTON et al 2000).

Le partage des risques est en effet un moyen de réduire l'incertitude. L'appel d'offre peut ainsi porter sur un contrat précisant ex ante le partage des coûts (notamment en matière d'investissement) et des risques (industriels et commerciaux) entre opérateur et concédant.

Ainsi la théorie des coûts de transaction offre une série de solutions aux problèmes que pose le choix du fournisseur. La réduction des comportements opportunistes des concessionnaires et des concédants lors du choix du fournisseur passe par la réduction de l'incertitude entourant la transaction (CROCKER et MASTEN).

II-2. RISQUES D'OPPORTUNISME LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DU SERVICE :

Une fois le contrat attribué des risques d'opportunisme du concessionnaire peuvent se manifester au cours de l'exécution du contrat. L'opérateur peut en effet revenir sur les promesses qu'il a faites en pratiquant des tarifs supérieurs aux prix proposés lors de l'appel d'offre, ou encore ne pas respecter ses engagements en matière de délais de réalisation ou de renouvellement des investissements et chercher à renégocier le contrat initial (PRAGER 1990). Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce type de comportements le premier est liée à la durée du contrat, le second est lié à l'asymétrie d'information entre concessionnaire et concédant et le dernier est lié aux difficultés d'adaptation et de contrôle ce dernier élément émane de l'incomplétude même des contrats.

A. durée du contrat :

Pour inciter les acteurs privés à réaliser des investissements durables et difficilement redéployables l'état propose souvent des contrats de longue durée et se porte garant de son engagement concernant la durée du contrat. Le vainqueur de l'appel d'offre sait qu'il y a peu de risques d'être remplacé avant l'expiration du contrat du fait de la faiblesse des menaces de rupture des engagements (WILLIAMSON 1976).

Les menaces de rupture du contrat ne se manifestent en fait qu'en cas de contre performance sérieuses et répétées et même dans ce cas le remplacement d'un concessionnaire avant le terme de son contrat est un processus long coûteux et donc dissuasif pour le concédant. Ce dernier insatisfait par les performances de son concessionnaire préférera poursuivre la relation avec lui et négocier un compromis (WILLIAMSON 1985). L'existence d'une concurrence ex ante, c à d la présence d'un grand nombre d'offreurs au stade d'attribution d'une concession, ne garantie pas le maintien du même degré de concurrence lors de l'exécution du contrat de service. Il y a même disparition de la pression concurrentielle après l'attribution du contrat de concession ce qui entrave l'exécution appropriée du contrat de service.

Les comportements opportunistes liés à la durée du contrat sont en fait inhérents à la nature même des investissements engagés. Les investissements spécifiques de part leur nature (durables et difficilement redéployables) "verrouillent" concédant et concessionnaire dans une relation de long terme. Chacune des deux parties peut chercher à « exploiter » la dépendance de l'autre et à s'accaparer la quasi-rente générée par le développement d'actifs spécifiques (KLEIN et AL 1978). Dans ce contexte, des contrats de long terme permettent de sécuriser les investissements et d'éviter la répétition de négociations coûteuses et le risque d'opportunisme en assurant la distribution de la rente ex ante (MASTERN et SAUSSIÉ 2000), d'un autre côté, l'incertitude de l'environnement et l'irrationalité des agents font que toutes les contingences futures ne peuvent être anticipées. Les contrats de long terme risquent d'être inadaptés aux circonstances changeantes et les contractants auront à supporter des coûts de mal adaptation. Selon la T.C.T (CROCKER et MASTERN (1991), CROCKER et REYNOLDS). Le choix de la durée du contrat doit reposer sur un arbitrage entre besoin de réduction de l'opportunisme (sécurisation des investissements) et besoin de flexibilité.

B- Incertitude et asymétrie informationnelle :

L'incertitude de l'environnement dans lequel se déroule la transaction ainsi que l'asymétrie d'information entre les agents (concédants et concessionnaires) peuvent être des facteurs générateurs de comportements opportunistes au moment de l'exécution du contrat.

Le concédant peut subir des asymétries d'information de la part du concessionnaire. Ce dernier peut notamment ne pas communiquer un ensemble d'informations techniques et financières au concédant à fin de ne pas être contrôlé et profiter ainsi de cette situation.

A ces problèmes d'information peuvent s'ajouter des problèmes d'incertitude. Sur un marché de services publics caractérisé par de l'incertitude sur la technologie, la demande ou encore les conditions d'offre, une structure de gouvernance par contrat de concession doit prévoir une série de mesures visant à réduire les difficultés d'adaptation aux aléas.i.e de gestion de l'incertitude (PRIEST (1993), VISCUS et al (2000)).

C'est dans cette optique que WILLIAMSON (1985) propose une série d'arrangements pouvant constituer un cadre stabilisant pour des transactions empreintes d'incertitude nécessitant des investissements spécifiques. Il met l'accent sur la nécessité de l'analyse des clauses de sauvegarde que les agents peuvent implémenter pour encadrer le déroulement des transactions ex post. Ces mécanismes peuvent prendre plusieurs formes (MENARD 2000).

A fin de stabiliser les relations, les agents peuvent utiliser des méthodes mécaniques et automatiques visant à réaligner les incitations en incorporant des clauses de pénalité de récompenses (indexation des prix, prime de délais, etc.). Le problème est alors de choisir des menaces crédibles dans la mesure où leur application risque de provoquer une rupture de service qui n'est pas souhaitable pour le concédant. Ce problème est d'autant plus réel qu'il n'existe pas de possibilité de substituer à peu de frais le concessionnaire opportuniste par un concurrent (WILLIAMSON 1999). De même « pour obtenir plus de flexibilité dans la relation contractuelle et afin de s'adapter plus facilement aux perturbations ex post qui peuvent affecter le contrat des mécanismes spécialisés peuvent aussi être mis en place par les contractants pour régler les éventuels conflits, accomplir les adaptations nécessaires, organiser la prise de décision face à des événements non prévus (rencontres, négociations, arbitrage externe,...) » (M'HAND Farès, Stéphane SAUSSIÉ 2002). Faire jouer « l'effet de réputation » en rendant publiques les informations sur la qualité de service fournit et recourir au « Benchmarking » en comparant les services du concessionnaire à ces concurrents peuvent être des mesures dissuasives en vue d'assurer la continuité du service. Si la coordination contractuelle ne parvient pas à contourner les problèmes liés à l'incertitude la solution avancée par la théorie des coûts de transaction est l'installation de mécanismes hiérarchiques. Ces derniers peuvent être concrétisés par la présence d'une agence de réglementation permettant d'adapter le contrat en contrôlant et en sanctionnant les comportements opportunistes.

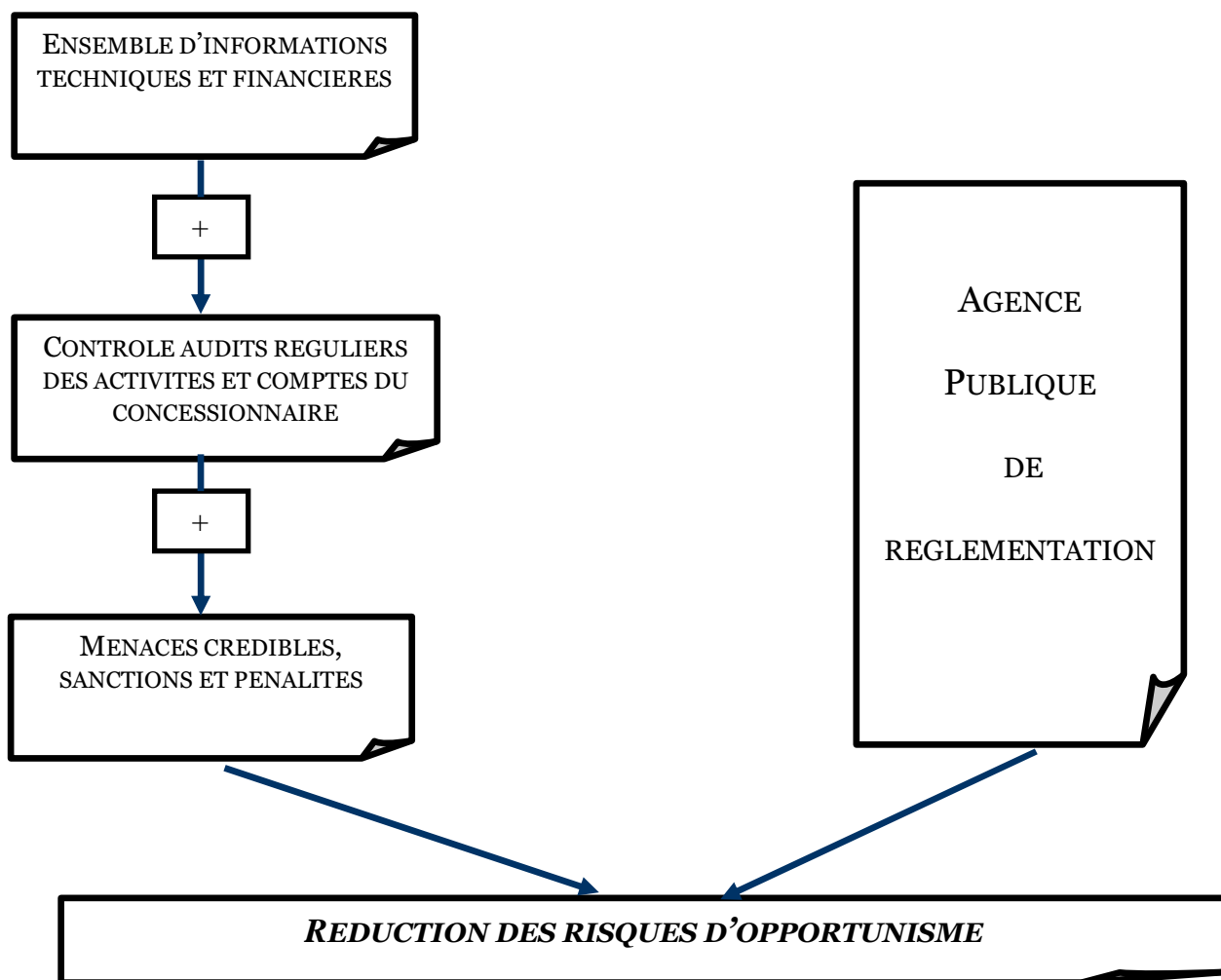
Ainsi plusieurs enseignements ressortent de la théorie des coûts de transaction quand à la prévention des risques d'opportunismes au moment de l'exécution du contrat. Nous retenons en particulier :

- ▶ La définition de procédures de contrôle (audits réguliers des activités et comptes du concessionnaire)
- ▶ La définition de sanctions crédibles (avertissements, amendes, clauses d'otage, réduction de la durée de concession, rupture du contrat, révocation)
- ▶ Prévoir la flexibilité de certains paramètres du contrat notamment la flexibilité de la variable prix de manière à ne pas laisser se creuser un écart entre niveau de prix et niveau de coûts surtout quand le marché de services publics est caractérisé par l'incertitude sur la technologie, la demande ou encore les conditions d'offre.

- ▶ Mais surtout le recours à une agence de réglementation à fin d'adapter le contrat ex post, d'assurer une flexibilité des arrangements et de sanctionner les comportements opportunistes.

Toutes ces recommandations sont sous-jacentes à l'idée que les contrats ne sont pas des modes de coordination des échanges parfaits, ils ne peuvent prévoir toutes les situations futures et doivent donc être adaptés en cas de perturbations. Dans ce cas la garantie crédible de l'exécution appropriée du contrat se trouve non seulement en amont du contrat de service ,dans les incitations qu'on y a introduites ex ante ,mais en aval du contrat de service ,dans sa structure de gouvernance ex post (agence publique de réglementation)

Mesures permettant la réduction des risques d'opportunisme lors de la mise en œuvre du service



Cet exposé des comportements opportunistes susceptibles de se manifester lors des deux phases d'attribution et d'exécution du contrat nous amène à élaborer une grille d'analyse institutionnelle des risques d'opportunisme.

Grille d'analyse institutionnelle des risques d'opportunisme lors d'une concession de service public

	Risques d'opportunisme	Solutions de l'approche de la théorie des coûts de transaction
Attribution du Contrat	Actifs spécifiques	-Éviter le désalignement « misalignement » entre la durée du contrat de service et la durée de vie des actifs spécifiques en tenant compte des caractéristiques de la transaction ⁽¹⁾ Ou -Intégration.
	▶ Spécificité de site	-Droits d'accès et de raccordement aux utilisateurs des infrastructures Ou / et -Construction réglementée de connexions supplémentaires
	▶ Spécificité temporelle -avec asymétrie d'engagement entre les deux parties - sans asymétrie d'engagement entre les deux parties -dans le cas de relations multilatérales	-Gouvernance unifiée ⁽²⁾ -Gouvernance bilatérale ⁽³⁾ -Gouvernance par une autorité spécialisée efficace ⁽⁴⁾
	▶ Spécificité des ressources humaines	-Transfert de personnel ⁽⁵⁾ -Clauses de transfert de propriétés intellectuelles et des logiciels informatiques
	▶ Actifs dédié	-Échange ex ante d'otages ou d'une autre garantie demeurant crédible ex post (take or pay)
	Incertitude et choix du fournisseur	-Enchères multi – critères +Étapes de pré – qualification
	Incertitude et complexité du service	-Spécification détaillée du service
	Anti sélection	-Mise aux enchères progressive
	Allocation des risques	-Partage des risques -Obligations de performances avec pénalités sur la qualité
Exécution du contrat	Détention d'informations et problèmes de contrôle	-Clauses de pénalités graduelles ⁽⁶⁾ -procédures d'audit et de monitoring
	Garantie de la continuité du service	-"Open book policy" et effets de réputation ⁽⁷⁾ -"Benchmarking"
	Incertitude et adaptation du contrat	Instance de régulation

(1) Williamson 1985 / Crocher - Mastén 1988 (2) MASTEN 1996, MENARD 1997 (3) AOKI (externalisation des firmes Japonaises) (4) MENARD 1997(5) Little child 2002 (6) DEFEUILLY 1999

(7) Zupan 1989

III – ANALYSE INSTITUTIONNELLE DE LA REFORME DU SECTEUR ELECTRIQUE TUNISIEN:

L'évolution institutionnelle du secteur électrique tunisien (III – 1) nous éclairera sur sa configuration actuelle. Ce qui nous permettra de cerner la réforme du secteur électrique tunisien et d'analyser le contrat de concession de production d'électricité entre la S.T.E.G et la C.P.C (III-2)

III-1. ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DU SECTEUR ELECTRIQUE TUNISIEN:

Avant d'aborder l'évolution du secteur électrique tunisien (B) nous nous sommes interrogés sur les caractéristiques spécifiques de l'électricité (A) à fin de mieux cerner la nature du rapport entre les entreprises productrices d'électricité à travers le contrat de concession de production d'électricité qui les lie.

A. les caractéristiques spécifiques de l'électricité :

Il est important de rappeler les caractéristiques spécifiques du service électrique en terme d'offre et de demande car elles déterminent de manière décisive la relation entre concédant et concessionnaire.

L'offre est caractérisée par quatre contraintes techniques :

1. l'électricité ne se stocke pas, ce qui implique qu'il faut qu'elle soit produite transportée et distribuée au moment même où on la consomme.
2. l'électricité n'est pas indentifiable, on ne peut pas la suivre point à point quand elle est mise en circulation sur des réseaux communs.
3. la gestion des réseaux implique souvent pour des raisons de sécurité et / ou de congestion l'arrêt ou la mise en route de centrales pour des raisons strictement techniques.
4. enfin la diversité présente des technologies et des coûts de fonctionnement pour produire l'électricité est grande, de l'hydroélectricité, au charbon en passant par le pétrole et le gaz.

En terme de demande, l'électricité suit des variations cycliques plus ou moins bien connues et anticipées, au sein de cycles journaliers, hebdomadaires et annuels. Ces fluctuations nécessitent donc une flexibilité de l'appareil productif, surtout dans les périodes de très forte demande.

Cette spécificité de l'électricité implique que les caractéristiques transactionnelles dans le secteur électrique se démarquent des autres industries de réseaux tant par la spécificité des actifs que par la gestion des externalités (GLACHANT 2002) et définit par conséquent en grande partie les relations contractuelles.

B. évolution sectorielle :

La production, le transport et la distribution d'électricité en Tunisie étaient exclusivement assurés depuis 1962 par la société tunisienne d'électricité et de gaz (la STEG). C'est une entreprise publique verticalement intégrée. L'abolition du monopole de la STEG sur la production d'électricité s'est faite par décret : le décret n° 96-1125 du 20 juin 1996 « fixant les conditions et les modalités d'octroi de la concession de production d'électricité à des personnes privées, appelées productions indépendantes d'électricité, a pour objet d'autoriser des personnes privées, à produire de l'énergie électrique en vue de sa vente exclusive à la STEG dans le cadre d'un contrat conclu entre les deux parties ».

-La STEG a été historiquement viable sur le plan financier, mais la hausse des prix du gaz⁽¹⁾, qui sont indexés sur l'évolution des prix du pétrole brut sur les marchés internationaux, a conduit à une détérioration⁽²⁾ de sa performance financière depuis 1997.

Dans ce contexte « la raison principale de l'ouverture du secteur de l'électricité à l'investissement privé a été d'éviter les engagements implicites du budget gouvernemental, étant donné que le gouvernement délivrait des garanties pour les prêts des bailleurs de fonds à la STEG, d'une part, mais ne garantissait pas explicitement les I.P.P, d'autre part »⁽³⁾

-L'I.P.P (indépendant power product) de Rades⁽⁴⁾ qui a démarrée sa production commerciale en mai 2002 constitue jusqu'à présent la principale expérience de la Tunisie en matière de participation privée dans le secteur électrique. La production totale de cette centrale (25% de la production nationale en 2004) est vendue à la STEG dans le cadre d'un contrat d'achat d'énergie à long terme.

Certaines législations ont soumis l'octroi des concessions à une procédure de mise en concurrence des concessionnaires potentiels. C'est ainsi que le décret n° 96-1125 du 20 juin 1996 stipule dans son article 8 que « le choix du concessionnaire est effectué après mise en concurrence par appel d'offre ouvert ou par appel d'offre restreint précédé d'une phase de pré qualification ».

-L'I.P.P d'El BIBANE qui a vu le jour en 2003 constitue la deuxième expérience de la Tunisie en matière de participation privée dans le secteur électrique. La production de cette centrale reste minime elle ne représente qu'environ 3% de la production privée totale d'électricité (rapport annuel STEG.2003 p 16)

-Notons enfin la présence de quelques auto producteurs d'électricité. Ces derniers vendent leurs surplus de production à la STEG dans le cadre de contrat de cession d'électricité mais ne représentent qu'un pourcentage négligeable dans la production globale d'électricité.

Il ressort de cette évolution que la structure monopolistique du secteur électrique en Tunisie a commencé à être éclatée à partir de 2002 en cédant la place principalement à deux entreprises l'une publique la "STEG" L'autre privée : « la Carthage Power-Compagnie » la « C.P.C » un contrat de concession de production d'électricité lie ces deux entreprises. Le transport et la distribution d'électricité restent monopolisés par la STEG.

La réforme électrique tunisienne appartient aux grandes familles de réformes électriques concurrentielles. Il existe en fait plusieurs familles de réformes, parce que l'introduction de mécanismes concurrentiels peut être opérée de différentes manières et sur différents maillons du système électrique

(1) le gaz étant la principale source de production d'électricité pour la Tunisie

(2) la détérioration de la position financière de la STEG a été presque entièrement attribuée d'après une étude sur la participation privée dans les infrastructures en Tunisie de la Banque Mondiale à son incapacité à répercuter les augmentations des prix du fuel sur ses clients : entre 1998 et 2000, le prix de l'électricité ont augmenté d'à peine 2% alors que les coûts ont augmenté de 33% selon les informations fournies par la STEG. Les prix du pétrole ne devraient pas dépasser 20 à 22 US \$ par baril pour que la STEG atteigne le seuil de rentabilité, alors que les prix tournent autour de 30 US \$ le baril en janvier 2003. Actuellement (octobre 2004) les prix ont franchi la barre de 50 US \$ le baril

(3) « Etude sur la participation privée dans les infrastructures en TUNISIE » Banque Mondiale 2004

(4)L'I.P.P de Rades est une centrale à cycle combiné. Elle représente environ 17% du parc

-La première famille de réforme « approvisionnement concurrentiel » -compétitive procurement- est la plus restreinte en étendue et en intensité. Pratiquée aux USA à partir de 1978, cette variante peut conserver l'intégration verticale et l'exploitation intégrée entre la production, la vente et les réseaux de transport. La concurrence n'est introduite que pour la création de nouvelles unités de production, avec apparition de « producteurs indépendants »-les IPP (très importants en Californie)-exploitant des contrats de fourniture aux opérateurs historiques. C'est à cette famille de réformes qu'appartient la réforme tunisienne. Les deux autres familles sont celles du « marché de gros concurrentiel » -compétitive Wholesale Market- et celles du « Marché de détail concurrentiel ».

-La deuxième famille de réforme celle du marché de gros concurrentiel est marquée par la dé-intégration verticale du transport ou "unbundling" pour garantir une égalité de traitement des producteurs et par un éclatement horizontal des producteurs historiques (Angleterre, Italie).

-La troisième famille de réforme celle du "Marché de détail concurrentiel" s'attache à modifier de nombreuses articulations des systèmes –électriques notamment les liaisons verticales entre les réseaux de distribution et les métiers concurrentiels de la production et la vente d'énergie, et la concentration horizontale des activités de vente d'énergie (Grande-Bretagne, Norvège, Suède, Finlande).

Le changement de régime économique est pour le secteur électrique tunisien l'équivalent d'une révolution. En effet, bien que les fonctions techniques du réseau soient les mêmes, les fonctions économiques ont bel et bien changé.

Dans l'ancien système électrique, la fonction du transport était intégrée avec celle de la production sur l'étendue d'une zone de contrôle. Dans les politiques d'investissement à long terme, la conception du parc des moyens de production et la conception du réseau étaient coordonnés dans un même programme technique et financier. A court terme, dans la gestion des moyens existants, depuis le temps réel jusqu'aux pas trimestriel et annuel, l'exploitation des centrales, la conduite de l'exploitation des centrales et la conduite du réseau étaient elles aussi coordonnées dans un même programme technique et économique.

Bien que l'intégration verticale soit totalement conservée dans les activités de transport et de distribution dans le nouveau système électrique l'activité de production présente certaines particularités par rapport à ce qu'elle était dans l'ancien système électrique.

Dans le nouveau système électrique chaque entreprise (la STEG et la C.P.C) établit un programme d'optimisation de son côté. D'une part l'indépendance financière des deux entreprises fait que ce que gagne (ou ce que perd) le réseau (la STEG) ne va pas à tous les producteurs (y compris la C.P.C), et réciproquement. Les incitations de la STEG et de la C.P.C sont donc différentes. D'autre part chacune des deux entreprises possède ses propres informations privées et ses propres options de gestion ce qui laisse supposer que la STEG (gestionnaire de réseaux) et la C.P.C (gestionnaire d'une unité de production) n'ont plus d'accès direct à toutes les données l'une de l'autre.

Les informations accessibles à l'une et à l'autre sont donc limitées à moins que le contrat liant les deux entreprises comprenne des clauses stipulant l'accessibilité aux informations techniques et financières des deux parties. C'est ce que nous examinerons dans l'analyse contractuelle.

De même la STEG en tant que gestionnaire de réseaux n'a plus la même autorité discrétionnaire sur toutes les unités de production qu'auparavant. On peut penser que la C.P.C en tant qu'unité de production peut faire tout ce qui est bon directement pour elle et pour ses performances individuelles de producteur, qu'elles qu'en soient les conséquences pour l'exploitation du réseau (ex : placement des arrêts de la centrale). A moins que la STEG en tant que gestionnaire de réseaux ne parvienne à mettre en place des

« dispositifs incitatifs » amenant la C.P.C en tant qu'unité de production à se conduire volontairement, par intérêt, comme si elle était elle-même gestionnaire de réseaux. Ces dispositifs peuvent faire l'objet soit de clauses contractuelles prévues ex ante soit de mesures prises ex post.

Dans ce qui suit l'analyse contractuelle nous permettra de donner une réponse à ces interrogations.

III-2.ANALYSE CONTRACTUELLE : VERS UNE RECHERCHE DE RISQUES D'OPPORTUNISME :

A fin de déceler les risques d'opportunisme lors des deux phases d'attribution et d'exécution du contrat de concession d'électricité entre la STEG et la C.P.C nous avons réalisé une analyse à partir de données que nous avons directement collectées.

Notre méthodologie a été la suivante. Nous nous sommes adressés au ministère de l'industrie à fin d'obtenir les accords de projet entre le promoteur du projet et le ministère de l'industrie, et à la STEG à fin d'obtenir le contrat de cession d'électricité. Nous avons ensuite élaboré un questionnaire sur la base des enseignements théoriques de la première partie de ce travail que nous avons adressé à la STEG ce qui nous a permis un entretien avec des responsables de trois directions différentes de cette institution.

Pour chacun des documents recueillis, nous avons examiné et codifié les clauses contractuelles en distinguant la nature des pénalités, les clauses permettant une renégociation (flexibilité) et les mécanismes de contrôle en place. Les faits marquants sont les suivants :

a)- la caractérisation du service a été faite à partir d'un « cahier des spécifications et conditions techniques ».

Ce cahier couvre toutes les dimensions du service demandé. Il comprend entre autre les critères de conception, les conditions de garantie et performances, l'assurance qualité, la construction, le démarrage, les phases d'essai, la mise en service et l'exploitation de la centrale...etc.

L'examen de ce cahier⁽¹⁾ nous permet d'avancer que la complexité du service a été prise en compte par sa spécification d'une manière claire et détaillée.

La nature de l'investissement, la quantité du produit c à d l'énergie prévue d'être achetée sur les 20 ans ainsi que la qualité du produit : (fréquence, courbes de charges journalière, hebdomadaire, mensuelle et annuelle, puissance active, puissance réactive, etc...) y ont été bien précises.

Ainsi se trouve vérifiée la première condition posée par WILLIAMSON (1976) pour la réussite d'un mécanisme d'appel d'offre à savoir la capacité du concédant à caractériser le service qu'il souhaite concéder. Comme nous l'avons précisé ci-dessus (partie théorique) rappelons que ce sont les caractéristiques du service qui vont permettre au concédant d'établir des critères objectifs d'attribution des concessions et de pouvoir comparer les offres alternatives entre elles.

b)-Le choix du fournisseur a été fait selon des critères de pré qualification. Une première phase de présélection a été effectuée suite à un appel à la candidature lancé par le ministère de l'industrie et de l'énergie ce qui a permis d'établir une « short list » de dix candidats. Dans une deuxième étape un appel d'offre restreint concernant les dix candidats présélectionnés a été lancé. Le critère retenu était celui du mieux offrant (meilleur prix du KWH).

(1) pour plus de détail sur la spécification du service voir Annexe 1

Quatre critères de présélection ont été retenus :

- 1- l'expérience technique notamment en projets similaires (construction, exploitation et maintenance)
- 2- l'expérience en possession de centrales
- 3- l'expérience en financement de projet sans recours à la garantie de l'état
- 4- la capacité financière des promoteurs

A cette étape deux remarques s'imposent :

-La réputation du fournisseur a été prise en compte dans la phase de pré qualification (expériences techniques et financières)

-Le nombre d'enchérisseurs a été jugé satisfaisant ⁽¹⁾ vu que c'est la première expérience en matière d'investissements privés étrangers dans les infrastructures en Tunisie.

-La répartition des risques ⁽²⁾ fait ressortir que les risques assumés par la C.P.C sont presque exclusivement de nature technique (puissance, consommation, disponibilité) alors que les risques commerciaux liés notamment à la tarification sont entièrement assumés par la STEG. La STEG assume en outre les risques liés à l'évolution de l'environnement institutionnel (changement de loi, force majeure politique). Nous reprenons avec BALDWIN - CAVE (1999 p269) que la spécification du partage des risques est d'autant plus difficile que l'industrie est segmentée, que plusieurs partenaires sont impliqués dans la fourniture du service concédé et que l'environnement des transactions est incertain.

Bien que le partage des risques entre la STEG et la C.P.C ne soit pas concerné par tous ces éléments il demeure un moyen de réduction des incertitudes puisque l'appel d'offre a porté sur un contrat précisant ex ante le partage des coûts (notamment en matière d'investissement) et des risques (industriels et commerciaux) entre opérateur et concédant.

c)-La nature des pénalités dans le contrat.

La principale observation qui peut être faite à partir du cadre réglementaire est que la STEG a mis en place dans ce contrat des clauses de pénalités visant clairement à permettre un meilleur contrôle du délégataire.

Le contrat comprend des clauses d'obligation de performance assorties de pénalités et mécanismes de réglementation des prix (p32 du contrat de concession : performances garanties et pénalités).

Les pénalités y sont spécifiées par nature de défaut (p51-52-53-54 du contrat de concession). Nous pouvons citer entre autre :

-la pénalité de puissance garantie (p33 du contrat de concession).La STEG effectue un essai annuel de puissance au cas où cet essai n'est pas concluant une pénalité de puissance est imposée au concessionnaire. Elle s'élève à 70 dinars/ KWH

1) Étude sur la participation privée dans les infrastructures en Tunisie. Banque mondiale

2) Pour plus de détails voir Annexes 2

-la pénalité d'indisponibilité (p33-34-35 du contrat de concession).

Elle est appliquée au cas où le concessionnaire ne produit pas la quantité d'énergie demandée.

Elle s'élève à :

- 44,36 millimes/kwh pendant les heures de pointe
- 19,02 millimes /kwh pendant les heures de jour
- 7,62 millimes/kwh pendant les heures de nuit.

-la pénalité de retard de mise en service : elle est appliquée au cas où la société du projet accuse un retard dans la construction de la centrale. Elle s'élève à 67.000\$ par jour de retard.

Outre le degré de détail que recouvre ces pénalités nous remarquons une progressivité dans le processus de pénalisation qui va de l'avertissement à la résiliation du contrat. La gradualité de ses pénalités, engendre un effet dissuasif pour le concessionnaire et permet au concédant d'y avoir recours sans nuire à la qualité de la relation contractuelle (DEFUILLY 1999).

L'importance que tendent à prendre ces dispositifs suggère aussi que le concédant redoute les comportements opportunistes du délégataire.

d)-le contrôle des engagements contractuels

Le concédant dispose contractuellement d'un ensemble d'informations techniques et financières sur l'activité du concessionnaire.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus le produit final fait l'objet d'un dispatching puisqu'il n'est pas stockable ce qui implique une relation continue avec le concessionnaire. Par conséquent un contrôle technique continu est effectué au moment des relevés des compteurs. Il y a en fait un suivi en "temps réel".

Le contrôle technique est aussi pratiqué mensuellement à travers le contrôle de la facture mensuelle. Par ailleurs le contrat oblige le concessionnaire à détenir un compte séquestre pour effectuer l'entretien et la maintenance de la centrale sur le paiement mensuel versé par la STEG le concessionnaire est tenu de garder un pourcentage pour l'entretien et la maintenance faute de quoi il sera pénalisé (p52 du contrat de concession).

Concernant les informations financières, des audits ⁽¹⁾ réguliers des comptes et des activités du concessionnaire ont été prévus dans le contrat (article 27 A et 27 B).

Le concessionnaire doit tenir des livres comptables et des dossiers qui font état de toutes les dépenses et frais entrant directement ou indirectement dans le calcul des factures ou dans le paiement effectué dans le cadre du contrat.

Le concessionnaire doit permettre à la STEG, ou à des agents autorisés (ou encore au ministère de tutelle) l'accès aux dossiers et livres de comptabilité.

e)- la flexibilité de la variable prix

La variable prix a été déterminée de manière à ne pas laisser se creuser un écart entre niveau de prix et niveau des coûts. Elle est constituée de cinq composantes :

(1) le concessionnaire dispose à son tour d'un droit d'audit. Le contrôle est pratiqué dans ce cas par le concessionnaire sur le concédant

- ▶ Une composante fixe de puissance : elle concerne le paiement de la dette ⁽¹⁾ du concessionnaire. Elle est très importante durant les huit premières années (40 milliards/ans) et baisse considérablement pour les douze années restantes.
- ▶ Une composante fixe d'exploitation et de maintenance elle est fixe sur toute la durée du projet (20 ans)
- ▶ Une composante combustible : c'est une composante coût. Étant donné que la STEG est le seul fournisseur de gaz de la C.P.C il n'y a par conséquent aucun risque d'écart entre le prix d'achat du gaz et sa facturation.
- ▶ Une composante variable d'exploitation et de maintenance : elle est relative à l'arrêt ou à la mise en route de la centrale.
- ▶ Autres composantes variables.

Nous constatons que sur cinq composantes du prix trois sont fixes et deux seulement sont variables. La quatrième composante bien qu'étant variable est très facilement contrôlable par la STEG puisqu'elle est la seule à commander l'arrêt ou la mise en route de la Centrale ⁽²⁾.

La structure de prix fait ressortir qu'il y a un réel souci de contrôle des coûts par la STEG qui traduit une suspicion de risque d'opportunisme.

Cette rigidité dans la structure du prix nous amène à redouter les conséquences du dilemme flexibilité versus gestion de l'opportunisme. En réduisant les risques d'opportunisme, on peut aussi limiter la flexibilité des contrats ce qui peut amener le concessionnaire à vouloir renégocier le contrat (PRIEST 1993).

f)- la gestion de la spécificité des actifs

▶ L'importance de la spécificité des investissements dans le secteur électricité n'est plus à démontrer (JOSKOW(1987),(1996),GLACHANT (1998 a et b)). Ce secteur est caractérisé par un degré élevé de spécificité des investissements .ils sont coûteux et difficilement redéployables sur d'autres transactions. Selon la T.C.T la quasi rente qu'ils génèrent doit être préservée par des contrats de long terme a fin qu'ils soient sécurisés et permettent ainsi la réduction de l'opportunisme en assurant la distribution de la rente ex ante.

L'I.P.P de Radés est une centrale gaz à cycle combiné. Sa durée d'amortissement est de 20 ans. Le contrat conclu entre la C.P.C et la STEG est aussi de 20 ans. La durée du contrat est donc conforme à la durée d'amortissement de l'investissement. Pour reprendre les termes de Williamson (1985), nous dirons qu'il n'existe pas (toutes choses étant égales par ailleurs) de désalignement « mésalignement » entre la durée du contrat «C.P.C -S.T.E.G » et les caractéristiques de cette transaction. Mais nous redoutons que ce choix de la durée du contrat soit fait uniquement sur la base d'un besoin de sécurisation des investissements (réduction de l'opportunisme) sans tenir compte de la flexibilité du contrat. Dans un environnement incertain, plus les contrats signés sont de long terme, plus ils risquent d'être inadaptés aux circonstances changeantes et plus les contractants auront à supporter des coûts de mal adaptation (CROCKER et MASTERN (1988) MASTERN et SAUSSIÉ (2000)).

le financement du projet est assuré en grande partie par des dettes contractés sur huit ans (70% du financement global. L'autofinancement global est de 30%

2) La C.P.C vend la totalité de sa production à la STEG. La demande de la STEG conditionne par conséquent l'arrêt ou la mise en route de la centrale.

► La gestion des actifs dédiés a été facilitée par une garantie ex ante demeurant crédible ex post. Cette garantie est la clause du « take or pay » sur laquelle se sont mises d'accord la C.P.C et la STEG au moment de la signature du contrat de concession.

Cet arrangement figure parmi ceux qui sont préconisés par WILLIAMSON (1985) pour remédier au problème d'indépendance posé par ce genre de spécificité d'actifs dans le cadre de la déréglementation des industries de réseaux.

- La spécificité des ressources humaines a été réduite par un transfert de personnel de la STEG vers la CPC .Nous notons que la STEG attend toujours un transfert de technologie de la C.P.C.

-Quand aux arrangements institutionnels adaptés aux spécificités temporelles la STEG (gestionnaire du réseau) se charge exclusivement de la gestion des interdépendances découlant de la spécificité temporelle apportant ainsi une réponse conforme aux recommandations de la théorie des coûts de transaction.

Au terme de cette section deux remarques s'imposent concernant d'une part la stabilité de la relation contractuelle et d'autre part concernant sa flexibilité.

Rappelons que selon WILLIAMSON (1985) la justification de la stabilité des relations inter-entreprises doit passer obligatoirement par l'analyse des clauses de sauvegarde que les agents peuvent implémenter pour encadrer le déroulement des transactions ex post. Comme nous l'avons précisé ci-dessus la stabilité des relations contractuelles nécessitant le développement d'actifs spécifiques peut être atteinte par l'utilisation de la part des contractants de méthodes mécaniques et automatiques visant à réaligner les incitations incorporant des clauses de pénalités. Dans le contrat de cession d'électricité entre la STEG et la C.P.C les clauses de pénalité sont clairement définies et bénéficient même d'une certaine gradualité qui ne peut que renforcer la relation contractuelle (DEFFUILLY 1999) garantir plus de flexibilité à la relation contractuelle et permettre ainsi l'adaptation plus facilement aux perturbations ex post qui peuvent affecter le contrat. Néanmoins cette mesure demeure insuffisante pour obtenir une parfaite flexibilité du contrat comme nous l'avons mentionné ci-dessus la mise en place par les contractants de mécanismes spécialisés pour régler les éventuels conflits, accomplir les adaptations nécessaires et organiser la prise de décision face à des évènements non prévus nécessite des rencontres des négociations et un arbitrage externe.

Dans le contrat de cession d'électricité entre la STEG et la C.P.C bien que des procédures d'arbitrage soient prévues ("Droit et arbitrage" p66-67-68) nous notons qu'il n'existe pas d'instance de supervision indépendante ayant pour vocation d'administrer les contrats et de gérer le problème d'adaptation du contrat aux circonstances changeantes. (PRIEST (1993), VISCUSI et al (2000).

L'existence d'une structure d'encadrement ayant suffisamment de pouvoir discrétionnaire, sans être omnipotente pour modifier le contrat au gré des aléas peut être une solution à ce problème (PRIEST 1993) néanmoins l'efficacité de l'adaptation du contrat de concession par une autorité extérieure à la relation contractuelle est conditionnelle à l'existence d'institutions crédibles garantissant le respect des engagements des autorités publiques et l'indépendance des instances administrant le contrat (HENISZ 2002, SHIRLEY et al 2002).

Le message de la théorie des coûts de transaction est qu'on ne peut envisager de solution au problème de gestion de l'incertitude qu'en présence d'un environnement institutionnel stable et fiable.

Une autre proposition de la théorie des coûts de transaction pour obtenir une flexibilité maximale de la relation suggère la mise en œuvre de mécanismes afin que certaines dimensions de la transaction soient définies de façon autoritaire par l'une des deux parties.

Cela peut être négocié ex ante et incorporé dans le contrat stipulant certaines clauses définissant la portée de ce droit de décision unilatéral (MASTEN 1997).

Cette délégation ex ante du pouvoir de décision ex post par l'une des deux parties ne figure aucunement dans le contrat de cession d'électricité entre la STEG et la C.P.C ce qui conforte l'idée que ce contrat est entaché d'une certaine rigidité.

Ce manque de flexibilité risque d'entraîner les deux parties dans des phases de renégociations interminables en cas de litige.

**Grille d'analyse institutionnelle des risques d'opportunisme :
cas du contrat de concession entre la STEG et la C.P.C**

	Risques d'opportunisme	Solutions de l'approche de la théorie des coûts de transaction
Attribution du Contrat	Actifs spécifiques	+
	▶ Spécificité de site	+
	▶ Spécificité temporelle -avec asymétrie d'engagement entre les deux parties - sans asymétrie d'engagement entre les deux parties -dans le cas de relations multilatérales	+
	▶ Spécificité des ressources humaines	+
	▶ Actifs dédié	+
	Incertitude et choix du fournisseur	+
	Incertitude et complexité du service	+
	Anti sélection	+
	Allocation des risques	+
Exécution du contrat	Détention d'informations et problèmes de contrôle	+
	Garantie de la continuité du service	-
	Incertitude et adaptation du contrat	-

(+) : La solution préconisée par la théorie des coûts de transaction est adoptée

(-) : La solution préconisée par la théorie des coûts de transaction n'est pas adoptée

Cette grille nous montre clairement que l'attribution du contrat de concession de service public à la C.P.C a été faite d'une manière judicieuse dans la mesure où les risques d'opportunisme au moment de l'attribution du contrat ont été contournés.

Par contre de forts risques d'opportunisme sont susceptibles de se manifester lors de la phase d'exécution du contrat vu que les solutions concernant la crédibilité des sanctions et la continuité des services ainsi que l'incertitude et l'adaptation du contrat n'ont pas été envisagés.

Durant les huit premières années du contrat les risques d'opportunisme de la part de la C.P.C même s'ils existent, ils sont minimes vu que cette dernière n'aurait pas récupéré la totalité du montant investi. Ce n'est qu'à partir de la neuvième année que ces risques peuvent se manifester. Des problèmes relatifs à la continuité du service peuvent ressurgir à moins que le concédant (La STEG) face jouer l'effet de réputation ou recourt au « Benchmarking » comme le préconise l'approche de la théorie des coûts de transaction.

Or faire jouer l'effet de réputation suppose de rendre publiques et facilement accessibles les informations relatives à la qualité du service fourni par le concessionnaire ce qui est illégal vu que le contrat stipule la confidentialité de ces informations.

Le « Benchmarking » consiste à comparer les performances des différents concessionnaires. La STEG n'ayant affaire qu'à un seul concessionnaire important ne peut recourir à cette pratique ⁽¹⁾.

La STEG se trouve ainsi démunie de moyens d'actions permettant de réduire les éventuels comportements opportunistes de la C.P.C. Ce problème aurait pu être évité si des clauses du contrat auraient prévu de lever la confidentialité sur les informations relatives à la qualité du service en cas de litige.

Conclusion :

En conclusion, l'approche de la théorie des coûts de transaction nous a permis de mettre l'accent sur deux points. Le premier est d'ordre méthodologique, il est bien nécessaire pour comprendre la réforme du secteur « électricité » d'étudier progressivement l'évolution institutionnelle de ce secteur puis d'analyser l'impact des arrangements institutionnels sur son mode de gouvernance. Le second point est que l'analyse des arrangements institutionnels nécessite comme base de données les contrats établis entre les différentes parties car ce n'est qu'à travers une analyse contractuelle qu'on peut avoir une idée juste sur le nouveau mode de gouvernance dans ce secteur. **Le contrat est le support matériel de la transaction.**

Le bilan négatif que fait ressortir notre grille d'analyse des risques d'opportunisme au cours de l'exécution du contrat nous amène à penser à l'une des solutions envisagées par l'approche de la théorie des coûts de transaction. Il s'agit de la nécessité d'une instance de régulation. Cette dernière doit être extérieure à la relation contractuelle mais doit disposer d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de modifier le contrat aux grés des aléas et de juguler ainsi les comportements opportunistes. L'efficacité de cette solution est tributaire de la fiabilité et de la stabilité de l'environnement institutionnel. Ainsi l'analyse des risques d'opportunisme engendrés par un modèle de réforme du secteur public ouvre le débat sur la compatibilité des caractéristiques des institutions économiques au sein de l'industrie en question avec les caractéristiques correspondantes des environnements institutionnels.

(1) Les autres concessionnaires sont de taille négligeable par rapport à la C.P.C

Annexe 1

SECTION C CAHIER DES SPECIFICATIONS ET CONDITIONS TECHNIQUES TABLE DES MATIERES

1- ÉTENDUE DU TRAVAIL.....	C-3
2. DESCRIPTION DU PROJET.....	C-4
2. 1. Description du site.....	C-4
2. 2 Description générale du projet.....	C-4
2.3. Exigences de performance technique.....	C- 5
3. CRITÈRES DE CONCEPTION.....	C-8
3.1. Données relatives à l'environnement.....	C-8
3.2. Conditions de garanties de performance.....	C-8
3.3. Analyses du combustible.....	C -9
3.4. Analyse de l'eau.....	C -10
3.5. Problèmes de redondance.....	C -10
4. NORMES ET CODES	C -10
5. PERFORMANCES DE GARANTIE.....	C -12
5.1. Rendement et émanations gazeuses garanties.....	C-12
5.2. Synchronisation et délais de reprise de charge.....	C-14
6. DEGRADATION.....	C-14
7. GÉNIE CIVIL ET INGÉNIERIE.....	C-15
7.1. Généralités.....	C-15
7.2. Étendue du travail.....	C-15
8. EQUIPEMENTS PRINCIPAUX ET SYSTEMES MECANIQUES.....	C-16
8.1. Généralités.....	C -16
8.2. Générateur de turbine à gaz.....	C-16
8.3. Chaudière de récupération et cheminée.....	C-19
8.4.Générateur de la turbine à vapeur	C-21
8.5. Dispositifs de condensât et d'eau d'alimentation.....	C-22
8.6. Dispositif d'alimentation en eau de service.....	C -22
8.7. Système de déminéralisation de l'eau.....	C-23
8.8. Système d'épuration des eaux usées.....	C-24
8.9. Tuyauteries et soupapes	C- 23
8. 10. Isolants et calorifugeage.....	C- 23

8.11. Aeration et climatisation.....	C – 24
8.12. Système d’air comprimé.....	C - 24
8.13. Dispositif de protection contre les incendies	C - 24
8.14. Approvisionnement en combustibles	C - 26
8.15. Cuves.....	C – 27
9. SYSTÈME ÉLECTRIQUE ET EQUIPEMENTS.....	C-28
9.1. Généralités.....	C-28
9.1. Transformateurs.....	C-28
9.3. Appareillages et centres de contrôle des moteurs.....	C-30
9.4. Moteurs.....	C- 30
9.5. Protection.....	C– 31
9.6. Câblage de contrôle et d' électricité.....	C - 31
9.7. Protection contre la foudre et mise à la terre.....	C-31
9.8. Éclairage.....	C -32
9.9. Système d' intercommunication	C -32
9.10. Démarrage autonome Fourniture en électricité pour cas d'urgence.....	C-32
10. SYSTEMES DE CONTRÔLE.....	C -33
10.1. Généralité.....	C -33
10.2. Environnement	C -33
10.3. Principe du dispositif de contrôle le.....	C -33
10.4. Armoires/ tableaux de commandes.....	C -34
10.5. Sources d' énergie.....	C -34
10.6. Puissance de réserve.....	C -34
10.7. Contrôle de production et supervision.....	C-35
II. GARANTIE ESSAIS ET INSPECTIONS	C-36
II.1. Garanties.....	C-36
II.2. Essais.....	C-37
II.3. Inspection.....	C-44

Répartition des risques

Nature du risque	Assumé par STEG	Assumé par CPC	Observations
Marché	Composante fixe du tarif		La STEG est acheteur exclusif
GAZ	Composante fixe du tarif		La STEG est fournisseur du GAZ
Change	Indexation du tarif		
Changement du loi	Coût et délais		
Force majeure politique	Coût et délais		
Force majeure naturelle	Délais	Coût	
Performances Techniques		<ul style="list-style-type: none"> - Puissance - Consommation - Disponibilité 	
Délais		Pénalité de retard	

Tableau établi à partir d'un document interne à la STEG

REFERENCES:

BAJARI P, TADLIS S (2001) " Incentives Versus Transaction costs: A theory of procurement contracts" *Rand journal of Economics*, Autumn 32(3): 387-407

BALDWIN-CAVE (1999) "Franchising and its limitations" In R.BALDWIN et M.CAVE (eds) *Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice*. OXFORD University Press pp 257-285.

BANERJEE A, DUEFLO E (2000) "Reputation Effects and the limits of contracting: A study of the Indian Software, *Quarterly journal of Economics* 115 (3) : 989-1117

BROUSSEAU E et CLACHANT J M (2000) "Economie des contrats et renouvellements de l'analyse économique" *Revue d'économie industrielle* n° 92, 2^{ème} et 3^{ème} trimestre 2000.

CROCKER K.J, MASTEN S.E (1996) "Regulation and Administered contracts Revisited: lessons from transaction – cost Economics for Public Utility Regulation, *journal of Regulatory Economics* 9 : 5-39

DEFUILLY (1999) "Holdups and Non- standard Breach Remedies in Delegation contracts", *Recherches économiques de Louvan* 65 (3): 349-371

DEMTEZ H (1968) "why Regulate utilities?" *journal of law and Economics* 11(April): 55-66

FARES M et SAUSSIÉ S (2003) "coûts de transaction et contrats incomplet" *Revue française d'économie* n° 3/vol XVI 193-230.

GLACHANT J.M (1998a) *Le Pool d'électricité en Grande Bretagne*. *Revue d'économie Politique*1, 87-107.

GLACHANT J.M (1998b) *England's wholesale electricity market*, *Utilities Policy* 7, 63-74

GLACHANT J.M, FINON D (1999), *why do the European Union's electricity industries continue to differ? A new institutional analysis*, In: C Menard ed. *Institutions, Contracts and organisations. Perspectives from New Institutional Economics*, Edward Elgar Publisher.

GLACHANT J.M (2000) « les réformes de l'industrie électrique en Europe », *commissariat général au Plan*.

GOLDBERG V.P (1976) « Regulation and Administred Contracts » Bell journal of Economics 7 (2): 426-448

GOLDBERG V.P (1977) "Competitive Bidding and the production of Precontract Information "Bell journal of Economics 8 (1): 250-261

GOUEDEROY R et QUELIN B (1997) "l'économie des coûts de transaction. Un bilan des études empiriques sur l'intégration verticale" Revue d'économie politique, 107, 145-181.

GROSSMAN, O D HART (1986) "the costs and benefits of ownership: a theory of vertical Integration: journal of Political Economy, 94, 691-719

HART O et MOORE J (1988) "Incomplete contracts and Renegotiation "Econometrica, 56,755-786.

HART O (1998) : "Incomplete contracts and the theory of the firm"journal of law, Economics and organisation, 4, 119-141.

HART O (1990): "Is Bounded rationality and Important Element of a theory of Institutions?" Journal of institutional and theoretical Economics, 146, 696 – 702.

HART O (1995): Firms, contracts and Financial structure, Clarendou lectures in Economics, Oxford University Press.

HENISZ W (2002) "The Institutional Environment for infrastructure Investment" Industrial and corporate change 11(2): 355-389

JOSKOW P.L (1996) "Introducing competition into Regulated Network Industries", industrial and corporate change 341-82.

JOSKOW P.L and SCHALENSEE R(1983), Markets for Power, Cambridge, MIT Press, Mass.

KLEIN B, CRAWFORD R.A, ALCHIANA A (1978) "Vertical Integration, Appropriable Rents, and the competitive contracting Process", journal of law and Economics 21(2): 297-326

KLEIN et shelansky (1995) : " Empirical Research in transaction cost Economics: a survey and Assessment ". Journal of law, Economic and Organization 11, p335-362

LITTLE CHILD S.C (2002)"competitive Bidding for a longterm Electricity Distribution contract", Review of Network Economics 1(1) 1-38

MENARD C, SAUSSIÉ S, STROPOLI. C (2003) " l'impact des contraintes institutionnelles sur les choix contractuels des collectivités locales" In Annuaire 2003 des collectivités locales, CNRS (eds) 169-118

MASTEN S.E (1995) Empirical Research in transaction cost Economics: challenges, progress, Directions, in John Groenewegen (ed), transaction cost Economics and Beyond Amsterdam, Kluwer Academic Press.

PRAGER (1989) "Franchise bidding for Natural Monopoly: the case of cable Television in Massachussets" journal of Regulatory Economics 1 (june): 115-132

PRESTON J, WHELAN G, NASH C, WADMAW M,(2000) "the franchising of Passenger Rail services in Britain ", International review of Applied Economics 14(1), 99-112

PRIEST G.L (1993) "the origins of Utility Regulation and the theories of regulation debate", journal of law and Economics 36(1) (April): 289-323

POSNER (1972) "the Appropriate Scope of Regulation in the cable television Industry", the Bell journal of Economics and Management Science 3(1) (spring): 98-129

SAUSSIÉ S (2000): contractual completeness and transaction costs: the case of EDF, journal of economic Behaviour and organization 42, 189-206

SAUSSIÉ S (2000): coûts de transaction et choix contractuels: un test économétrique sur une entreprise publique, Économie et prévision 145, 169-181.

SAUSSIÉ S (1998): La durée des contrats inter-entreprise – Economie et prévision, 135-137-146

SHIRLEY M (ed) (2002) of Efficiency. The Economics and Politics of Urban water system Reforms. Elsevier, Amsterdam.

VISCUSI W.F, VERNON JM et HARRINGTON J.E (2000), Economics of Regulation and Antitrust, third edition, the Mit Press, Cambridge.

WILLIAMSON O.E (1976) "Franchise Bidding for Natural Monopolies-In General and with Respect to CATV" Bell journal of Economics 7:73-104

WILLIAMSON O.C (1985) the Economic Institutions of capitalism, the free press, New York

WILLIAMSON O.C (1996) "the mechanisms of governance " Oxford University Press

WILLIAMSON O.C (1999) "Public and Private Bureaucracies: A transaction cost Economics Perspective", journal of law, Economics and Organization 15 (1): 306-342

ZUPAN M.A (1998) “the Efficacy of Franchise Bidding schemes in the case in the case of cable television: some systematic Evidence”, journal of law and Economics 32 (October): 401-456