

Introduction. « Partenariats public privé et performances des services publics »

Stéphane Saussier



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rei/5463>

DOI : 10.4000/rei.5463

ISSN : 1773-0198

Éditeur

De Boeck Supérieur

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2012

Pagination : 11-18

ISSN : 0154-3229

Référence électronique

Stéphane Saussier, « Introduction. « Partenariats public privé et performances des services publics » », *Revue d'économie industrielle* [En ligne], 140 | 4ème trimestre 2012, mis en ligne le 14 mars 2013, consulté le 22 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rei/5463> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rei.5463>

© Revue d'économie industrielle

INTRODUCTION

« PARTENARIATS PUBLIC PRIVÉ ET PERFORMANCES DES SERVICES PUBLICS »

En 2011, la commande publique a représenté près de 88 milliards d'euros, soit environ 4,5 % du PIB français (OEAP 2013), en augmentation de 30 % par rapport à 2010. Ces dépenses prennent majoritairement la forme de marchés publics. Sont aussi comptabilisés dans les chiffres ci-dessus les contrats de partenariat récemment créés en France en juin 2004. Ces derniers prennent une importance de plus en plus grande puisque depuis 2011, la France est au premier rang européen en ce qui concerne le montant des contrats de ce type signés (plus de 11 milliards d'euros en 2011). À côté de ces dépenses s'ajoutent les délégations de services publics (concessions et autres), non comptabilisées par l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), qui représentent une autre forme de coopération public privé présente en France depuis plusieurs siècles. Les montants des délégations de service public en France ne sont pas connus. Mais il est clair que les concessions ont une place importante dans l'économie française, plus largement en Europe. Ainsi, le Parlement européen qui travaille sur une nouvelle Directive pour les concessions en Europe notait-il en décembre 2011 que « selon des études menées dans sept États membres sur les quatre principaux secteurs (eau, déchets, santé et transport), les concessions attribuées ont été estimées à une valeur de 138 milliards d'euros par an. (...) 50 % des services de gestion des déchets dans l'UE sont des concessions. 6 169 concessions annoncées dans le *Journal officiel* national espagnol entre 2006 et 2010, 817 en Italie seulement en 2008, tandis qu'en France, il y a un stock de contrats de concession en cours d'exécution d'environ 10 000 » (Parlement européen 2012). À côté de ces différents types de partenariats public privé (1) subsis-

(1) Dans cette introduction, nous parlerons de partenariats public privé pour désigner l'ensemble des modes de coopération public privé alternatifs (i.e. marchés publics, contrats de partenariat, concessions, ...) et non pas pour désigner comme c'est souvent le cas dans la littérature, les contrats de partenariat nouvellement créés en France.

tent un très grand nombre de services publics fournis en régie et n'impliquant pas d'opérateur privé (2).

L'action de l'État et des collectivités afin de gérer et de fournir aux citoyens des services publics de qualité n'est donc pas à sous-estimer. Les dépenses publiques afférentes à ces missions ne sont pas secondaires. Leurs montants, mais aussi les formes de partenariats public privé mis en place par la puissance publique (*i.e.* régie directe, marché public, concession, contrat de partenariat, ...) méritent une attention particulière. Spécialement dans un contexte où l'on questionne de plus en plus le montant et l'efficacité des dépenses publiques.

L'objectif des deux numéros spéciaux de la *Revue d'Économie Industrielle* est de regrouper un ensemble de papiers empiriques sur le sujet afin d'éclairer le débat. Deux dimensions apparaissent essentielles : tout d'abord l'efficacité des modes de gestion des services publics. Pourquoi privilégier un type de partenariat plutôt qu'un autre ? La gestion publique directe plutôt qu'un partenariat public privé ? Que savons-nous des performances relatives des modes de gestion ? De la qualité des services publics qui en résulte ? Cette dimension doit cependant être complétée par une analyse des difficultés de mise en œuvre des modes de gestion alternatifs, afin de comprendre plus précisément la source des difficultés et des performances observées. L'inefficacité d'un mode de gestion provient-elle de problèmes de concurrence sur les marchés ? De la manière dont les appels d'offres sont réalisés ? De difficultés contractuelles lors de l'exécution des contrats ? Ces deux dimensions font l'objet chacune d'un numéro spécial.

I. — L'EFFICACITÉ RELATIVE DES DIFFÉRENTS TYPES DE PARTENARIATS PUBLIC PRIVÉ

Ne devrait-on pas limiter le recours aux partenariats public privé (plus particulièrement aux délégations de service public et aux contrats de partenariats) qui engagent la puissance publique sur le long terme et qui semblent donner une plus (trop) grande marge de manœuvre aux opérateurs privés pour augmenter *in fine* les coûts des services publics ? Cette question est récurrente. La question du retour en régie directe de certains services publics en est une illustration.

L'article d'*Aude le Lannier et de Simon Porcher (2012)* s'intéresse à cette problématique et propose une analyse de l'efficacité relative des modes de gestion pour la distribution de l'eau en France. Les auteurs ont collecté de l'information sur plus de 170 services d'eau pour l'année 2009 qui concernent

(2) Les salaires des agents publics en France représentent un budget d'environ 300 milliards d'euros par an.

plus du tiers de la population française. Ces services peuvent être gérés directement par les communes (régies) ou être délégués à des opérateurs privés (contrats d'affermage). Avec une analyse par enveloppement de données ainsi qu'une méthode d'analyse par frontière stochastique, les auteurs proposent une mesure de l'efficacité relative des services d'eau en France. Les résultats sont intéressants à plusieurs titres. Un premier point important est la mise en évidence que les opérateurs privés opèrent dans des environnements plus difficiles ce qui peut expliquer les différences de prix observés en moyenne d'un mode de gestion à un autre (ce résultat confirme ceux de travaux antérieurs (Chong *et al.*, 2006)). Après correction du différentiel d'environnement d'exploitation, les résultats des auteurs indiquent toutefois que les services d'eau délégués en affermage demeurent, en moyenne, légèrement moins efficaces en comparaison des régies, mais beaucoup moins que ne le suggérerait une analyse basée sur une simple comparaison de moyennes. Les auteurs en concluent que le mode de gestion n'est probablement pas un élément primordial dans la compréhension du prix des services d'eau.

D'autres questions portent sur la qualité des services publics rendus et la manière de mesurer la performance globale des services publics, pas seulement leurs coûts.

Les articles d'Elizabeth Campagnac et Géry Deffontaines (2012) et de Phuong Tra Tran et Stéphane Saussier (2012) explorent la question de la performance d'un type de coopération public privé particulier : les contrats de partenariats lancés en France en juin 2004. À bien des égards ces articles apparaissent comme complémentaires dans un contexte où les contrats de partenariats sont largement remis en cause et sujets à des attaques répétées. D'un côté l'article de Campagnac et Deffontaines fait un bilan de l'ensemble des dysfonctionnements potentiels et avérés de ces contrats. Les auteurs mettent ainsi en évidence, à partir de retours d'expérience, certaines limites inhérentes à ces contrats. Il apparaît pour les auteurs que les contrats de partenariat se fondent au niveau macroéconomique sur la crise de la dette publique, sans la résoudre, mais en reportant le problème (et en l'aggravant) sur plus long terme. Ils mettent aussi l'accent sur la nécessité de tenir compte des contextes locaux et sectoriels, qui peuvent avoir des logiques variées compatibles ou non avec la mise en place de contrats de partenariat. De l'autre, l'article de Tran et Saussier propose une première évaluation quantitative de ces contrats en interrogeant les autorités publiques qui se sont engagées dans cette voie. Plus de 150 contrats de partenariats ont déjà été signés en France depuis juin 2004. Ce qui est particulièrement intéressant est que les auteurs se focalisent sur les projets pour lesquels l'infrastructure est déjà mise en place et l'exploitation en cours. Ainsi, les problèmes de coûts de transaction *ex ante* mais aussi *ex post* sont susceptibles de perturber déjà l'efficacité de ces contrats (Williamson 1991). À partir d'un questionnaire administré pour une trentaine de projets en cours d'exploitation, les auteurs évaluent l'efficacité des contrats de partenariat, en termes de coûts, de délai, de qualité et du rapport qualité/prix. Le bilan quantitatif proposé s'avère globalement positif, même si l'analyse proposée par les

auteurs se limite finalement à la vision qu'en ont les autorités publiques après quelques mois d'exploitation seulement.

Une des difficultés inhérente à l'évaluation de l'efficacité des partenariats public privé réside dans la difficulté à évaluer des projets dont le périmètre diffère selon qu'ils sont ou non le résultat d'un contrat de partenariat. En d'autres termes, le contrat de partenariat qui est souvent attaqué sur son coût global qui serait plus élevé que des solutions alternatives de financement (avec une maîtrise d'ouvrage publique par exemple) est un contrat global, dans lequel les opérateurs en charge des investissements sont aussi en charge de l'exploitation et de la fourniture du service. Au final, les infrastructures, les choix d'investissements, les délais, les niveaux de qualité seront probablement différents de ceux qui seraient atteints avec un type de partenariat alternatif. Dès lors, le coût n'est qu'une dimension du projet. Les autres dimensions, du fait qu'elles sont difficiles à mesurer et à évaluer sont souvent passées sous silence.

Des méthodes d'évaluation existent. L'évaluation contingente en est une. L'article de *Luke Haywood et Martin Koenig (2012)* en donne un bon exemple en analysant les dimensions qualitatives des déplacements dans les transports publics. Dans cet article, les auteurs se concentrent sur le confort des déplacements en métro. L'évaluation contingente du confort – menée à partir d'une enquête effectuée en 2009 sur les quais de la ligne 1 du métro parisien – souligne que le manque d'espace durant les voyages engendre une importante désutilité et que « la variation équivalente du coût généralisé » entre niveaux de confort des heures de pointe et des heures creuses est de 5,7-8,1 minutes en moyenne, soit une augmentation de 29 %-42 % de la durée des voyages en véhicule, ou encore 1,01-1,54 euro une fois les ressources temporelles monétarisées. Cette méthode pourrait avantageusement être appliquée afin de pouvoir valoriser les différences de qualité de service observées selon le mode de gestion retenu.

II. — LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DES PARTENARIATS PUBLIC PRIVÉ

Si l'analyse économique des partenariats public privé ne tranche pas de manière nette la question de l'efficacité relative des modes de gestion, elle se focalise sur la nature contractuelle de cette relation et les difficultés inhérentes à la négociation et à l'exécution de contrats de long terme forcément (Williamson 1976). Ainsi des éléments de réponse peuvent être apportés sur les sources de l'efficacité ou des difficultés rencontrées selon le mode de gestion retenu. Chaque mode de gestion peut en effet être caractérisé par des problèmes de contractualisation de nature et d'intensité différentes. Dans cette optique, les partenariats public privé peuvent être caractérisés par des coûts de transaction *ex ante* élevés lors des phases de sélection et de négociation des contrats mais aussi *ex post* lors de la phase d'exécution des contrats.

Des interrogations portent notamment sur la capacité des acteurs publics à générer de la concurrence lors des appels d'offres. Selon le type de partenariat retenu, qui est souvent relié à l'importance du contrat et des investissements à réaliser, le nombre d'enchérisseurs peut être réduit, menant à de possibles comportements collusifs entre les acteurs. La question des ententes est centrale pour appréhender la performance des partenariats public privé. Que l'on parle des marchés publics, des délégations de service public ou des contrats de partenariat, sans concurrence saine entre les acteurs, la performance des services publics est réduite. L'article de *John Moore (2013)* explore cette question sous l'angle particulier des ententes partielles dans les marchés publics. Cette question n'a que très peu été explorée jusqu'ici. En utilisant des données provenant des décisions de sanction de l'Autorité de la Concurrence pour des cas d'ententes dans l'attribution de contrats publics de construction, l'auteur met en évidence que, malgré les règles strictes d'anonymat en vigueur dans les marchés publics français, les cartels adaptent leurs offres au nombre de firmes extérieures à l'entente limitant ainsi les pertes de contrats liées aux soumissionnaires externes.

Les problèmes de concurrence liés aux développements des partenariats public privé ne se réduisent pas aux ententes. La concurrence lors des appels d'offres peut aussi s'apprécier au regard des procédures de sélection mises en place par les autorités publiques. L'article de *Eshien Chong, Carine Staropoli et Anne Yvrande-Billon (2013)* s'interroge ainsi sur les choix des modes d'attribution retenus par les autorités publiques et examine empiriquement l'influence de trois principaux déterminants économiques identifiés dans la littérature : l'intensité concurrentielle prévalant sur le marché des fournisseurs, le niveau de la contrainte budgétaire de l'acheteur et la complexité du projet à réaliser. À partir d'une base de données exhaustive portant sur les marchés publics de travaux attribués en 2007 en France, leur analyse suggère que le choix du mode d'attribution des marchés publics ne s'explique pas uniquement par des considérations d'efficacité économique. D'autres explications, tenant compte notamment des aspects politiques liés au fait que les acheteurs publics sont des élus forcément sensibilisés à l'impact politique de leurs décisions semblent interférer.

L'article de *Frédéric Marty (2013)* explore la question de la concurrence dans les partenariats public privé sous un autre angle. Prenant l'exemple du secteur des télécommunications où l'initiative privée est la règle en matière d'investissements et où des partenariats public privé sont mis en place, l'auteur s'intéresse aux cofinancements public privé et aux transferts monétaires dont peuvent bénéficier les partenaires privés dans le cadre de leur investissement ou dans celui de l'exploitation des infrastructures, lesquels peuvent poser des problèmes de concurrence. Des problèmes liés aux risques de distorsion induits par les soutiens publics mais aussi aux risques de forclusion des marchés du haut et du très haut débit qui peuvent découler de la signature d'un contrat de partenariat avec un opérateur donné. L'article évalue, au travers de l'analyse de la pratique décisionnelle de la Commission européenne relative

aux projets de soutien public qui lui sont obligatoirement notifiés, les conditions selon lesquelles la Commission peut accepter la mise en œuvre de contrats de partenariat et ses exigences en termes de préservation de la concurrence à la fois dans le cadre de l'attribution du contrat et en matière d'accès des tiers à l'infrastructure. Il s'appuie sur l'analyse d'une centaine de décisions de la Commission relatives aux projets de soutien public rendues publiques entre décembre 2003 et juillet 2012 ainsi que sur ses lignes directrices en la matière, publiées en septembre 2009 et en cours de révision pour l'automne 2012.

À côté des problèmes concurrence, les partenariats public privé soulèvent aussi des interrogations concernant la capacité des acteurs à les exécuter de manière adéquate. En d'autres termes, ces contrats sont-ils respectés ? Systématiquement renégociés ? Trop rigides ou trop flexibles ?

Les questions relatives aux coûts de transaction *ex post* associés aux partenariats public privé de long terme sont explorées plus avant par l'article de *Jean Beuve, Julie de Brux et Stéphane Saussier (2013)*. Une critique récurrente faite aux partenariats public privé concerne en effet la difficulté liée à l'exécution des contrats (*i.e.* la fréquence des renégociations, perçue généralement comme la manifestation de comportements opportunistes et donc de dysfonctionnements contractuels (Guasch & Straub 2006)). Dans cet article, les auteurs apportent des éclairages nouveaux sur les renégociations des contrats de concession, en proposant une analyse empirique concernant le secteur du stationnement en France. Leurs résultats indiquent que la fréquence, l'objet, l'étendue et la rapidité des renégociations ont un impact décisif sur la poursuite des relations contractuelles, signe de la satisfaction des parties au contrat. Plus précisément, il semble que les renégociations ne soient pas toujours néfastes et même qu'une fréquence optimale de renégociation existe afin de satisfaire les parties contractantes dans un environnement où l'incertitude oblige les parties à faire vivre le contrat en l'adaptant. Ces résultats ouvrent la voie à une vision nouvelle des contrats public privé de long terme, dans laquelle la renégociation devient la règle plutôt que l'exception, devient utile plutôt que contrainte (Saussier 2012).

L'article de *Frédéric Blanc-Brude (2013)* complète l'article précédent en s'intéressant aussi aux problèmes d'exécution *ex post* des contrats de long terme, plus précisément des contrats de *Private Finance Initiative* (PFI) anglais, équivalents à quelques nuances près des contrats de partenariat français. L'auteur y défend l'idée que les PFI, qui sont des contrats à prix fixes, donc fortement incitatifs, servent à sélectionner parmi les entreprises enchérissuses les plus efficaces. Ces contrats ont pour particularité de privilégier l'efficacité contractuelle *ex ante* au détriment de l'efficacité *ex post*. En d'autres termes, s'ils réussissent à sélectionner les meilleures entreprises lors des appels, ils ne réussissent pas à limiter la rente des entreprises *ex post*, lors de l'exécution des contrats. L'inefficacité *ex post* qui s'en suit est directement fonction de la distribution statistique du type de firme (efficace/non-efficace-

te) dans l'économie : plus cette distribution favorise un petit groupe de firmes efficaces, moins il y a de concurrence pour le contrat, plus la rente informationnelle est importante. Ainsi l'auteur suggère que l'inefficience *ex post* des contrats de type PFI est en partie fonction de caractéristiques locales du marché. En utilisant une base de données de coûts de construction dans le secteur des écoles primaires et secondaires au Royaume-Uni, l'article suggère qu'il y a bien une auto-sélection des entreprises : ce ne sont pas les mêmes entreprises qui répondent aux appels d'offres pour les marchés publics et pour les PFI. L'auteur suggère aussi que les rentes *ex post* dont bénéficient les entreprises sont difficilement acceptables, notamment lors des changements de gouvernement et qu'une régulation globale serait probablement souhaitable pour ces contrats, sur le modèle du mode de régulation du secteur de l'eau en Angleterre en rendant transparentes les rentes des opérateurs et en préservant les incitations des opérateurs et des investisseurs en les isolant du risque politique de renégociation des contrats.

Au final, les articles regroupés dans ce numéro spécial abordent la question des partenariats public privé et de la performance des services publics sous différents angles complémentaires. Ces questions, n'en doutons pas, resteront au centre des préoccupations des décideurs publics mais aussi des chercheurs académiques qui, de plus en plus, considèrent les problèmes de contractualisation public privé comme un objet d'étude méritant une attention particulière.

RÉFÉRENCES

- CHONG E. *et al.* (2006), « Public-Private Partnerships and Prices : Evidences from water distribution in France », *Review of Industrial Organization*, 29(1), pp. 149-169.
- GUASCH J.-L. & STRAUB S. (2006), « Renegotiation of Infrastructure Concessions: an Overview », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77(4), pp. 479-493.
- OEAP (2013), Recensement des marchés publics 2011 : résultats globaux et résultats concernant les PME, (http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/recensement/recensement-mp-2011-Resultats-globaux_pme.pdf).
- Parlement Européen (2011), « Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the award of Concession Contracts », (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/SEC20111589.do>).
- SAUSSIÉ S. (2012), *An Economic Analysis of the Closure of Markets and other Dysfunctions in the Awarding of Concession Contracts*.
- WILLIAMSON O.-E. (1976), « Franchise bidding for natural monopolies : In general and with respect to CATV », *Bell Journal of Economics*, 7(1), pp. 73-104.
- WILLIAMSON O.-E. (1991), « Comparative economic organization : the analysis of discrete structural alternatives », *Administrative Science Quarterly*, 36, pp. 269-296.

Les autres références émanent de ce numéro spécial « Partenariats public privé et performances des services publics » publié comme numéro double 2012 (n° 140) et 2013 (n° 141).