

Une économie optimale des partenariats public-privés : est ce possible ?



Résumé :

- L'origine théorique et conceptuelle des partenariats public-privé trouve sa source dans le mouvement dit du *Public Choice*. La montée des forces conservatrices pendant la crise des années 1970, en particulier en Angleterre, a encouragé la diminution des effectifs et des dépenses publics et l'octroi d'une plus grande autonomie de gestion à certains services liés à une obligation de résultats.
- Pour le gouvernement, un contrat optimal de PPP doit répondre à une triple contrainte : réaliser des investissements publics dans un contexte budgétaire contraint, bénéficier des capacités des entreprises privées, assurer une répartition optimale des risques entre partenaires public et privé.
- Enfin, les questions liées à l'exécution du contrat sont primordiales. Un partenariat semble plus efficace que la réalisation en interne lorsque le service concerné peut être clairement identifié et décrit, et que le contrat reste relativement flexible.

Mots clés : Partenariat Public-Privé, Public Choice, théorie des incitations, risk pooling, risk spreading, théorie des contrats incomplets, théorie des coûts de transaction

Le partenariat public privé (PPP) est un terme générique. Il réunit différentes formes de coopération de l'administration publique avec le secteur privé. Il peut concerner à la fois la conception, la réalisation et le financement d'un bien ou d'un service public. Il n'y a donc pas de réelle définition précise des Partenariats Publics Privés. Il est toutefois possible de faire ressortir certains fondamentaux qui caractérisent un PPP au sens large. Quatre critères sont définis dans le livre vert sur les Partenariats Publics Privés publié par la Commission européenne en avril 2004 :

- Une coopération entre le partenaire public et le partenaire privé sur le long terme et portant sur plusieurs aspects d'un projet à réaliser.
- Un mode de financement du projet qui associe le secteur privé et le secteur public.
- Un rôle important du partenaire privé, qui peut participer à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en œuvre, financement).
- Une répartition équitable des risques entre le partenaire public et le partenaire privé, prenant en compte les capacités respectives de chacun à les évaluer, contrôler et gérer.

1. Origines théoriques des Partenariats Publics-Privés

La période de marasme économique qui débute en 1975 combine de façon inédite la récession et l'inflation. Le caractère insolite de cette « stagflation » a pris au dépourvu les responsables de la politique économique dans la plupart des Etats. Ainsi, si les plans de relance keynésiens se sont succédés ils n'ont pas apporté de solution définitive à la crise. Cette résistance persuada les économistes que le marasme provenait en fait d'un blocage plus profond du système de production et de consommation et ouvrait la voie à un retour en force des théories libérales des 1970 avec à un retour en force des théories libérales prônées par les thèses monétaristes de Friedman.

L'accession de Margaret Thatcher au poste de Premier ministre de Grande-Bretagne en 1979 et celle de Ronald Reagan au poste de président des États-Unis en 1980 portent les pays anglo-saxons au rang de modèles des expériences néolibérales. Pendant la période 1980-1990, la collectivité est de moins en moins perçue comme unique prestataire de services d'intérêt général. Le gouvernement britannique édicte différentes lois concernant les modalités de fourniture de prestations de services des administrations locales. Ainsi, les gouvernements conservateurs ont encouragé la privatisation des services d'intérêt général tels que l'électricité, le gaz, l'eau, le téléphone les aéroports, ou encore les chemins de fer, afin de faire diminuer les effectifs et dépenses publics et d'octroyer une plus grande autonomie de gestion à certains services liés à une obligation de résultats. (Combes, 2009)

Toutefois, la supériorité du secteur privé sur le secteur public reste à démontrer et les privatisations des années 1980 et 1990 ont eu des résultats mitigés. Le coût social se révèle lourd prenant la forme à la fois d'un taux de chômage élevé et d'une forte progression de la précarité (Berstein et Milza

2007). Selon l'INSEE, de 1980 à 1987, le chômage a progressé nettement plus vite au Royaume-Uni qu'en France. Par ailleurs, l'écart de niveau de vie entre les pauvres et les riches était, en 1990, du même niveau que l'écart existant dans les années 1930. Toutefois ces mécanismes doivent faire face à de nombreux obstacles dans leur application, essentiellement du fait de leur complexité. Par ailleurs, s'il peut s'inspirer des points forts du secteur privé, le management public doit être compatible avec les fondements et les valeurs du secteur public. L'origine théorique et conceptuelle des partenariats public-privé trouve sa source dans du mouvement dit du Public Choice. Au moment même du triomphe des politiques keynésiennes, on observe le développement aux Etats Unis d'un courant libéral, « l'école des choix publics » qui réfute la vision de l'Etat comme un agent neutre au service uniquement de l'intérêt général. Dans la théorie du Public Choice, l'individu est ainsi considéré cherchant uniquement à maximiser ses intérêts personnels. La motivation des agents politiques est de maximiser leur propre intérêt, ce qui peut inclure leur conception de l'intérêt collectif mais pas seulement : ils souhaitent maximiser leurs chances d'être élus ou réélus et leur utilité (revenus, pouvoir, etc.)

2. La détermination d'une économie optimale des Partenariats Public-Privés

Le recours au partenariat public-privé vise le plus souvent à répondre à une contrainte de triple nature. L'objectif du gouvernement consiste à pouvoir à la fois réaliser des investissements publics dans un contexte budgétaire contraint et bénéficier des capacités des entreprises privées. Il est également impératif que la répartition des risques entre partenaires public et privé soit optimale. L'analyse économique fournit plusieurs angles pour aborder l'engagement d'une entité publique dans un contrat de partenariat.

- **Les règles optimales de définition du contrat selon la théorie des incitations**

Les PPPs peuvent être analysés selon la théorie des incitations (Cahuc, 1993). Selon cette théorie, le contrat de PPP est une relation de type « principal-agent ». L'acteur public doit ainsi faire face à une double asymétrie d'information vis-à-vis des firmes privées. Dans la première phase, il fait face à un problème « d'anti sélection », c'est-à-dire qu'il est extrêmement difficile de distinguer les firmes les plus performantes. *Ex post*, l'opacité du comportement de l'entreprise privée pose un problème d'aléa moral : l'entité publique rencontre des difficultés à déterminer si le partenaire privé met tous les efforts nécessaires en œuvre pour réduire ses coûts et offrir le meilleur service.

Ainsi, différentes modalités d'achat public peuvent présenter diverse degrés d'efficacité selon le degré d'asymétrie d'information, la nature de l'objet de la transaction, ou la diversité des offreurs (Mougeot et Naegelen, 1988). Il s'agit d'adapter les procédures à la situation. Ainsi, les procédures concurrentielles (comme les appels d'offres) permettent d'augmenter l'efficacité économique du projet si l'on est dans une situation de marché concurrentiel et que l'acheteur a des préférences claires et établies. Il existe toutefois une dérive à cette pratique : lorsque, pour obtenir le marché, les entreprises entrent dans une logique de surenchère sur leur capacité à répondre à l'appel d'offre alors même qu'elles ne réunissent pas les compétences adéquates. À l'inverse, si l'acheteur public ne

peut pas fixer les spécifications précises de ses besoins et que le marché se rapproche d'une situation de monopole bilatéral, une procédure négociée¹ peut s'avérer plus efficace.

Pour ce qui est du partage des risques, les prescriptions sont parfois en faveur d'un transfert vers l'acteur public. En effet, celui-ci a l'avantage de pouvoir mutualiser les risques entre ces nombreuses activités (on parle alors de *risk pooling***Erreur ! Signet non défini.**) et d'amortir le surcout lié à de possibles défaillances sur l'ensemble des contribuables (*risks preading*). De ce fait, prendre le risque à sa charge permet de minimiser la prime de risque exigée par les partenaires privés et d'avoir ainsi un meilleur rendement global du projet. Néanmoins, cela doit faire l'objet d'un arbitrage car une conséquence négative est de réduire fortement les incitations pesant sur les firmes privées pour contrôler leurs coûts et à limiter les risques (Mougeot et Naegelen, 1993). De plus, comme vu précédemment, l'Etat recherche souvent à travers les PPPs à davantage réduire les risques qu'à faire des économies de coût.

Quand le recours aux PPPs repose sur la recherche d'un contrat incitatif, l'utilisation de contrats à prix fermes semble préférable à celle de contrats à remboursement de coûts, qui permettent pourtant de réduire la prime de risque des entreprises privées (Laffont et Tirole, 1993). En effet, dans ces contrats, nommés *Cost Plus Fixed Fee Contracts*, l'acteur public rembourse les coûts supportés par le partenaire privé et lui garantit de ce fait une rentabilité raisonnable des capitaux investis. La firme qui ne subit plus aucun risque n'est donc pas incitée à réaliser d'efforts additionnels pour faire des économies. Le pouvoir incitatif de tels contrats est donc très faible. À l'inverse, dans les formules dites de prix ferme (ou *Fixed Price Contracts***Erreur ! Signet non défini.**) ont un pouvoir incitatif fort dans la mesure où la firme est le responsable en dernier ressort de tout gain ou de toute perte additionnels par rapport aux prévisions stipulées dans le contrat. Un autre intérêt pour l'acheteur est qu'il a une idée fixe sur le prix dès la signature du contrat, ce qui lui permet de mieux gérer le budget dont il dispose.

Il s'agit donc pour l'entité publique d'effectuer un arbitrage entre l'abandon de rentes informationnelles au prestataire (dans cas de *Fixed Price Contracts*) et la diminution du risque de dépassement et la création d'incitations pour prestataire privé (Mougeot et Naegelen, 1993). Le modèle de Mac Afee et Mac Millan développé en 1986 démontre comment il est possible de minimiser le coût pour l'entité publique grâce à une formule de remboursement de coût assortie d'un système de pénalité/récompense fonction de l'écart entre le coût réalisé et celui annoncé.

- **Les problèmes de l'exécution du contrat, la théorie des contrats incomplets**

L'approche développée ci-dessus présentait la question du contrat optimal, mais n'apporte que peut d'éclairage aux questions liées à l'exécution du contrat. Or les PPPs portent souvent sur des

¹ Les procédures négociées sont les procédures dans lesquelles les pouvoirs adjudicateurs, c'est-à-dire l'Etat, et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial ainsi que les Collectivités locales, consultent les opérateurs économiques de leur choix et négocient les conditions du marché avec un ou plusieurs d'entre eux

montages complexes, et l'efficacité du contrat ne se limite pas uniquement à la qualité de la construction contractuelle elle-même. Etant donné la difficulté de construire un cadre contractuel

englobant toutes les possibilités et de prévoir une solution à chacune, il est intéressant d'envisager la problématique des PPP dans le cadre de la théorie des contrats incomplet²(Hart et Moore, 1990).

Envisageons tout d'abord le partenariat selon une problématique de droits de propriété. Le transfert des droits de propriété permet d'éliminer le risque d'expropriation. Ainsi, cela donne au gestionnaire de l'actif de fortes incitations à la performance, puisqu'il ne craindra plus de perdre le fruit de ses investissements (Hart et Moore, 1990). Toutefois, il serait réducteur de ramener les PPP à la seule problématique de la privatisation. Tout d'abord parce qu'il arrive que ces partenariats portent sur des domaines régaliens pour lesquels la privatisation n'est pas envisageable (Défense, etc...). Ensuite pour des raisons politiques : l'entité publique, peut justement choisir les PPPs comme une alternative à la privatisation lui permettant de garder un contrôle sur la définition et prestations délivrées au public, comme ce fut le cas au Royaume-Uni lors de l'introduction des Private Finance Initiative (PFI). (Bös, 1996) Le programme des PFI a été mis en place en Grande-Bretagne en 1992 par le gouvernement de John Major. En effet, l'objectif que le gouvernement Thatcher s'était fixé consistait à maintenir les dépenses publiques en-dessous de la barre des 40% du PIB, objectif renforcé ensuite par le traité de Maastricht et l'obligation faite aux États-membres de l'Union Européenne de réduire leur déficit budgétaire. Dans ce contexte, la Private Finance Initiative lancée par Norman Lamont avait l'avantage de présenter un compromis: il était possible de financer la construction de nombreux ouvrages publics grâce à des capitaux privés, et sans alourdir le budget public, la dépense publique étant de plus étalée et fractionnée en plusieurs petits paiements En termes simples, la PFI est un « programme selon lequel le secteur privé se charge de la conception, du financement et de l'exploitation d'infrastructures nécessaires à la prestation de services publics.» (Thomas, 1997).

La théorie des coûts de transactions³ apporte également quelques éléments de réponse. L'acteur public doit réaliser un arbitrage entre prendre à sa charge la prestation en interne ou la confier à un partenaire privé, en d'autres termes il s'agit de choisir entre faire ou faire-faire. Mais l'existence des coûts de transactions (comme les coûts de mise en concurrence ou les coûts de contrôle du prestataire) peut rendre plus intéressant économiquement la réalisation de la prestation en interne, même si le privé dispose de plus de savoir-faire pour la tâche en question. Il est donc possible que les coûts de transaction l'emportent même dans un cas où la réalisation en interne n'est pas la solution la plus efficace (Williamson, 1999). Les PPPs peuvent être étudiés comme relevant d'une stratégie d'intégration verticale, traitée par la théorie des contrats incomplets.

L'un des principaux avantages des PPPs est l'implication du partenaire privé dans l'ensemble des étapes du projet. Cette responsabilisation du partenaire privé est sensée garantir une optimisation

² La théorie des contrats incomplets regroupe l'ensemble des travaux qui modélisent les causes et les conséquences de l'incomplétude contractuelle à partir de l'hypothèse d'une rationalité standard. Un contrat incomplet est défini comme ne mentionnant pas certaines contingences susceptibles de se produire durant une transaction. Cette incomplétude s'explique par l'existence d'une asymétrie d'information entre les différents contractants. (Camille Chaserant « Les fondements incomplets de l'incomplétude : Une revue critique de la théorie des contrats incomplets », L'Actualité économique, Volume 83, numéro 2, juin 2007, p. 227-253 , <http://id.erudit.org/iderudit/017518ar>)

³ Deux auteurs sont les références essentielles pour cette théorie : Ronald Coase, qui publie en 1937 l'article fondateur : « The Nature of the Firm » où il met en évidence que pour entrer sur le marché il faut consentir des coûts, ou coûts de transaction ; et Oliver Williamson, Prix Nobel 2009, qui est considéré comme le père fondateur de ce courant théorique. Encyclopédie Universalis

de la performance économique dans son ensemble. En situation d'asymétrie informationnelle, le constructeur peut en effet vouloir mener le projet au moindre coût sans tenir compte des besoins futurs d'exploitation. Ainsi, s'il est difficile pour l'entité publique de contrôler la mise en œuvre du projet, elle peut néanmoins aligner ses intérêts à ceux du partenaire privé grâce à un transfert de la charge de l'exploitation. L'avantage principal des PPP est de gérer les conséquences des asymétries d'information de la manière la plus optimale, à la fois en *ex ante* (c'est-à-dire au niveau de la conception et de la réalisation) et *ex post* (au niveau de l'exploitation). (Hart, 2003)

De plus, si l'entité publique confie au prestataire l'élaboration des spécifications techniques, il est important de définir au préalable la qualité attendue (APCC, 2002). Si l'acheteur public ne peut pas définir avec clarté les caractéristiques techniques attendues, il est possible que la solution de recours à un seul contrat de PPP soit économiquement plus efficace que plusieurs contrats séparés portant d'une part sur la construction et d'autre part sur l'exploitation.

Cette approche est illustrée dans les deux modèles créés par Oliver Hart en 1997 et 2003. En particulier, dans le second modèle, la décision publique est étudiée en tenant compte de sa dimension temporelle. Hart sépare deux périodes : la phase de signature du contrat et de mise en œuvre, et la phase d'exploitation. L'hypothèse de départ est que le contrat ne peut pas prévoir tous les cas de figures possibles, il s'agit donc d'un « contrat incomplet ». Le partenaire privé peut choisir entre deux types d'investissements, qui auront un impact sur ses profits et ses coûts. Le premier type consiste en un investissement productif, c'est à dire permettant de minimiser le coût d'exploitation de l'établissement. Inversement, le second est, un investissement dit non productif, car il ne permet une réduction des coûts d'exploitation qu'au détriment de la qualité. Le prestataire privé exécute un arbitrage afin de maximiser son profit. Le modèle montre que dans le cadre de deux contrats séparés, le prestataire privé subit des incitations pour minimiser ses coûts de construction sans tenir compte de leurs conséquences sur les coûts d'exploitation, qui seront assumés par une autre firme. Le cycle de vie du projet n'est donc pas optimisé.

Au contraire, avec un contrat global ou la rémunération du partenaire privé est liée à la qualité de service à atteindre, celui-ci aura intérêt à mettre en œuvre les investissements qui minimisent à la fois les coûts de construction et de fonctionnement. (Marty, Voisin et Trosa, 2006) Néanmoins encore une fois, un tel contrat global n'est efficace que si le partenaire public est capable de définir précisément ses objectifs de qualité au moment de la négociation afin de pouvoir mettre en place des clauses contractuelles incitatives. Un contrat mal pensé serait contre productif, en particulier dans le cadre d'un contrat global.

Le modèle de Bentz, Grout et Halonen (2004) montre ainsi que le contrat de partenariat peut être préférable à une acquisition traditionnelle en particulier lorsque les investissements dans la phase de réalisation de l'infrastructure et les coûts de contractualisation sont relativement faibles. Inversement, lorsque ceux-ci sont plus élevés, le choix d'une acquisition patrimoniale semble plus pertinent (Pachnou, 2003). Ce modèle lie la question des modalités optimales d'acquisition avec celle

de son exploitation, ce qui est particulièrement intéressant et permet de mieux rendre compte de la réalité. De même, le modèle de Bennett et Iossa (2004) définit une règle de décision entre recours à un contrat de partenariat global et acquisition traditionnelle en prenant en compte les externalités qui apparaissent entre les phases de construction et d'exploitation, ainsi que leur conséquence sur la qualité du bien ou service final.

Conclusion

En conclusion, le recours aux Partenariats Public-Privés est complexe à évaluer et fait entrer en jeu plusieurs critères que ce soit au niveau économique, financier, politique ou social. Il ne saurait donc y avoir de réponses définitives et s'appliquant de manière universelle.

Certains détails revêtent toutefois une importance, en particulier lors de la négociation et de mise en œuvre des contrats. La sélection des projets à financer doit être finement menée et ceux-ci doivent être encadrés tout au long de leur développement, tout en laissant des marges de manœuvre importantes au partenaire privé afin de mettre en place une véritable coopération, un partenariat flexible et efficace. Pour cela, il est nécessaire d'avoir une vision claire des objectifs attendus du PPP.

Les différents modèles économiques analysés ont pour conclusion communes qu'un partenariat semble plus efficace que la réalisation en interne lorsque le service concerné peut être clairement identifié et décrit, et que le contrat reste relativement flexible.

Myriam Dahman Saïdi

Bibliographie:

BENTZ A., GROUT P. et HALONEN M.L. 2004, "What should government buy from the private sector – assets or services ?", colloque Public-Private Partnerships : Theoretical Issues and Empirical Analysis, Conseil d'État, Paris, octobre.

BÖS D., 1996, « [Incomplete contracting and target cost pricing](#) », *Defence and Peace Economics*, vol. 7, n° 4, p. 279-297.

CAHUC P., 1993, *La Nouvelle Microéconomie*, La Découverte, « Repères », Paris

HART O., 2003, « [Incomplete contracts and public ownership : remarks, and an application to public-private partnerships](#) », *The Economic Journal*, vol. 113, mars.

HART O. et MOORE J., 1988, « Incomplete contracts and renegotiation », *Econometrica*, vol. 56, p. 509-540.

MARTY, F., 2007, [Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies hors bilan](#), document de travail n° 2007-29, *Revue de l'OFCE*, octobre 2007, 48 p., <http://www.oecd.org/dataoecd/31/54/41767835.pdf>, consulté en février 2012.

MOUGEOT M. et F. NAEGELEN, 1993, *Marchés Publics : Règles, Stratégies, Politiques*, Paris, Economica.

WILLIAMSON, O. E., 1976, [*Franchise bidding for natural monopolies : In general and with respect to CATV*](#). Journal of Economics.

BERSTEIN, S. et P. MILZA, 2007, *Histoire de la France au XXème siècle*, Editions Perrin, Paris, 608p

COMBES, E., 2009, *Précis d'économie*, 10e édition mise à jour, Paris : Presses universitaires de France, impr. 2009. 509p

THOMAS, R., 1997, Private Finance Initiative– government by contract, *European Public Law*, 3, 4, 519-525

PACHNOU, D., 2003, 'Enforcement of the EC procurement rules: the standards required of national review systems under EC law in the context of the principle of effectiveness', *Public Procurement Law Review*, No 2, 236p

LAFFONT J.-J. et TIROLE J. (1993), [*A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*](#), The MIT Press, Cambridge.

MARTY, F., VOISIN, A. et TROSA, S., 2006. *Les partenariats public-privé*. Paris: La Découverte