

Les partenariats public-privé : mythes et réalités

JEAN BEUVE

Les partenariats public-privé concernent la construction d'infrastructures publiques et/ou de la fourniture de services publics. Les avantages sont ceux de l'externalisation en général (compétences, économies d'échelle, expérience d'un acteur spécialisé, mise en concurrence lors des appels d'offres, partage des risques) mais aussi ceux liés au caractère spécifique du contrat global (complémentarité et synergie entre les étapes de conception, de construction et d'exploitation ; moindre risque d'interférences politiques). Les limites sont à la fois l'opportunisme du partenaire privé lors des inévitables renégociations (contrats incomplets) et la tentation des décideurs publics d'utiliser les PPP afin de faire aboutir des projets dont le coût sera supporté par les générations futures.

Les partenariats public-privé (PPP) sont nés dans les années 1990, en Angleterre, sous le nom des *Private Finance Initiative* (PFI). Lancé en juin 2004, le contrat de partenariat français permet à une personne publique

de confier une mission globale à une entreprise, dans le cadre d'un contrat de longue durée, contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps. Ces contrats se sont essentiellement développés dans le secteur de la

construction, qui nécessite des investissements particulièrement élevés comme c'est le cas pour les grands projets d'équipements publics (établissements scolaires, gares, etc.), urbains (éclairage public, voirie) ou encore sportifs et culturels (théâtres, stades, piscines), et ce, dans un contexte de resserrement de la contrainte budgétaire des entités publiques (États et collectivités locales). Les contrats de partenariat se sont beaucoup développés entre 2005 et 2012 ; à cette dernière échéance, ils ont représenté jusqu'à 5 % de l'investissement public en France, tout en restant très en deçà des autres outils de la commande publique (environ 0,2 % du PIB, quand le montant total de la commande publique est généralement estimé aux alentours de 15 % du PIB).

La quasi-totalité des pays développés à économie de marché ont créé des *task forces* de soutien aux PPP, voire développé des dispositifs législatifs *ad hoc*. Dans le cas français, la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPP), devenue FinInfra en 2015, a ainsi pu faire

profiter à 231 projets de PPP de son soutien analytique et logistique, entre 2005 et 2017. Toutefois, les chiffres les plus récents laissent penser à un inversement de tendance. Les PPP signés sont en effet nettement moins nombreux (document 1). De surcroît, les PPP sont sous le feu de nombreuses critiques. Ainsi, en 2014, la commission des lois du Sénat a publié un rapport qualifiant les PPP de « bombes à retardement » [7]. Même avis pour la Cour des comptes dans un rapport de février 2015 centré sur les PPP des collectivités territoriales, qui dénonce les PPP utilisés avant tout comme « un moyen de s'affranchir des contraintes budgétaires qui pèsent sur la collectivité », tout en prenant des risques. Faut-il voir dans ces critiques, et dans la diminution du nombre de PPP, le signe de leur essoufflement ? S'agit-il d'un phénomène temporaire ou, au contraire, d'une tendance de fond ? Si seul l'avenir pourra apporter des réponses définitives à ces questions, il reste intéressant de chercher à comprendre la nature des avantages apportés par les PPP, ainsi que leurs potentiels effets pervers, notamment dans l'optique de chercher à en améliorer l'efficacité.

LA PLACE DES PPP DANS LA COMMANDE PUBLIQUE

Lorsqu'une entité publique décide d'externaliser la construction et/ou la gestion d'une nouvelle infrastructure, elle a le choix entre plusieurs modes d'organisation : les marchés publics, la délégation de service public ou le contrat de partenariat. C'est à ce dernier que l'on fait référence lorsque l'on parle de « partenariat public-privé », et bien que cette appellation devrait aujourd'hui être remplacée par celle de « marché de partenariat » : l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 (transposition des directives européennes de 2014) consacre en effet ce dernier type de marché comme une catégorie spécifique de marché public qui « permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ».

La principale spécificité du PPP réside dans le caractère global du contrat, c'est-à-dire incluant plusieurs étapes

DOCUMENT 1. NOMBRE DE CONTRATS DE PPP SIGNÉS EN FRANCE (2006-2017)



de la fourniture du service, comme par exemple la conception ou la réalisation d'une infrastructure, son exploitation ou sa maintenance.

Les marchés publics répondent quant à eux à des besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. Ils ont représenté en France environ 72 milliards d'euros hors taxes (HT) en 2013 (pour 96 500 contrats), d'après l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) – sachant que les données de l'OEAP ne sont pas exhaustives du fait du seuil de déclaration de 90 000 euros et de l'absence de contrôle et de sanction en cas de défaut de déclaration, et que les dépenses engagées par les opérateurs de l'État et les entreprises à capitaux publics ne sont pas comptabilisées par l'OEAP, pas plus que celles engagées par les entreprises titulaires de délégations de service public (comme les sociétés autoroutières). Par rapport aux PPP, les marchés publics se caractérisent par l'absence de paiement différé, le non-transfert du risque de demande, et des contrats de court-moyen terme.

Enfin, les délégations de service public (DSP) regroupent l'ensemble des contrats par lesquels une autorité publique confie la gestion d'un service public, dont elle a la responsabilité, à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée au résultat d'exploitation du service (essentiellement les contrats de concession). Les DSP sont présentes dans les secteurs de la restauration collective, de l'eau et de l'assainissement, des transports, des infrastructures sportives, etc. À la différence des marchés publics, il n'existe

pas d'observatoire des DSP, en France, qui permettrait de recenser les appels d'offres et les contrats signés de manière à pouvoir évaluer leur poids dans l'économie française. On estime cependant que les DSP en France représentent, pour les seuls opérateurs, un volume d'affaires de plus de 100 milliards d'euros par an, soit environ 5% du PIB (dont environ la moitié pour les transports). Par ailleurs, les DSP se caractérisent par le transfert de l'ensemble des risques liés à la gestion ainsi que par le paiement direct par l'utilisateur.

In fine, les spécificités des contrats de PPP par rapport aux deux autres outils de la commande publique décrits ci-dessus sont les suivantes : il s'agit d'un contrat global, dont le paiement est effectué par la puissance publique mais différé (c'est-à-dire effectué *ex post*, lorsque l'infrastructure est livrée et/ou que le service est effectif), qui transfère les risques de production et de coût d'exploitation mais pas (ou peu) le risque de demande (document 2).

INTÉRÊTS DES PPP D'APRÈS L'ANALYSE ÉCONOMIQUE

Les avantages génériques de l'externalisation

L'externalisation d'une activité présente des avantages génériques que l'on peut aisément appliquer à la gestion des services publics. Tout d'abord, l'externalisation permet de pallier le manque de compétences en interne. Elle agit comme une alternative à l'intégration d'un partenaire ou au développement de

DOCUMENT 2. LES OUTILS DE LA COMMANDE PUBLIQUE EN FRANCE

	Marchés publics	Délégations de service public (DSP)	Contrats de partenariat (PPP)
Paiement différé	non	oui <i>généralement par l'utilisateur</i>	oui <i>par la puissance publique</i>
Transfert du risque de production (du service et/ou de l'infrastructure)	oui	oui	oui
Transfert du risque lié à la demande	non	oui	non <i>ou peu</i>
Transfert du risque lié au coût d'exploitation	oui <i>dans les marchés de service</i>	oui	oui <i>partiellement</i>
Contrat global	non <i>sauf CREM *</i>	oui	oui
Maîtrise d'ouvrage	publique	privée	privée
Durée du contrat	court-moyen terme	moyen-long terme	long terme

* Le CREM (Conception, Réalisation, Exploitation, Maintenance) est un contrat global introduit par la réforme des marchés publics de 2011.

Source : [6].

compétences, processus qui peuvent être longs et générer des irréversibilités coûteuses. Cette différence de compétences entre la partie adjudicatrice publique et les opérateurs privés est toutefois fonction de la taille de la partie publique, ainsi que de la complexité du service considéré. Ensuite, l'externalisation permet la réalisation d'économies pour la partie publique. En effet, la raison la plus fréquemment avancée pour justifier le recours à un prestataire extérieur de grande taille est le bénéfice qu'il est possible d'en retirer en matière d'économies d'échelle. Dès lors que le coût moyen à supporter pour fournir un bien ou un service dépend de la quantité à produire, il est généralement intéressant d'externaliser l'activité vers un « spécialiste » ayant plusieurs clients, ce qui lui permet de produire à une échelle relativement grande. Appliquée à la gestion des services publics, on comprend aisément que la régie, en tant que mode de gestion alternatif à toute forme d'externalisation, ne permet pas de bénéficier du même niveau d'économies d'échelle que celui atteint par la mise en place de PPP, sauf pour les collectivités de grande taille. Ces avantages de l'externalisation sont d'autant plus forts que le montant des investissements à mettre en place est important (notamment dans le cadre de la construction/rénovation

d'infrastructures), et que ces investissements sont peu spécifiques, c'est-à-dire exploitables en dehors du PPP conclu. Des économies d'envergure peuvent s'ajouter aux économies d'échelle : certaines activités peuvent générer des synergies en ce sens qu'elles nécessitent des compétences communes, complémentaires et permettent à l'opérateur qui les maîtrise de réduire ses coûts (par exemple, la gestion des services d'assainissement et de distribution de l'eau). Enfin, le recours à des opérateurs extérieurs peut être source d'économies en raison de l'expérience accumulée de leur personnel et des routines organisationnelles mises en place au cours de leur histoire. Cet effet d'expérience permet l'introduction d'améliorations significatives dans les processus sur lesquels l'externalisation est effectuée.

À côté des raisons techniques invoquées jusqu'ici pour décrire les avantages de l'externalisation, d'autres raisons, plus managériales, sont aussi mobilisées par la littérature économique. La solution d'externalisation oblige celui qui la pratique à se poser la question du choix de son partenaire. En faisant jouer la concurrence (appels d'offres), l'externalisation est la garante d'une maîtrise des coûts ; cette maîtrise est plus difficilement atteinte lorsque l'internalisation est retenue, les services internes

n'étant généralement pas mis en concurrence (ou moins fréquemment) avec de potentiels prestataires extérieurs. La mise en concurrence opérée lors des appels d'offres – la concurrence « pour le marché » –, lorsqu'elle est bien menée, permet ainsi d'obliger les partenaires potentiels à révéler de l'information sur leurs coûts, au travers du prix qu'ils proposent. Ce point est important : il est systématiquement évoqué dans le débat sur l'efficacité des PPP, notamment dans la comparaison avec la gestion en régie, celle-ci n'obligeant pas à organiser des appels d'offres concurrentiels, ni même à produire une évaluation préalable pour justifier ce choix organisationnel. Par ailleurs, en cas d'externalisation, la relation est basée sur un contrat qui peut être fortement incitatif, en définissant précisément la prestation attendue et en mettant en place une panoplie de clauses incitatives (bonus, pénalités) qui laissent à l'opérateur les gains qu'il peut générer en étant efficace.

Enfin, la solution de l'externalisation peut également présenter des avantages en matière de partage des risques. L'externalisation de la production ou de la gestion permet d'opérer un transfert du risque de la partie publique vers la partie privée. Selon les outils de la commande publique, ce transfert peut porter sur le risque de production, le risque de demande et le risque lié au coût d'exploitation (voir document 2). De ce point de vue, l'intérêt de l'externalisation réside dans la plus grande capacité des opérateurs à diversifier leurs risques et leurs compétences dans la gestion des différents types de risques.

Les avantages spécifiques du contrat global

En proposant un « package » global à un opérateur unique, la puissance publique l'incite à internaliser les réductions de coûts au niveau de l'exploitation du service, rendues possibles par un investissement et un design adéquats de l'infrastructure support (Hart, 2003). Ce type de contrat pousse l'exploitant à tenir compte des complémentarités et synergies entre les différentes étapes du projet, ce qui impacte les investissements mis en place et favorise une réduction des délais de mise en place de l'infrastructure (« risque

d'interface » lié à la coordination de toutes les phases d'un projet : conception, construction et exploitation). Le calcul de coût complet actualisé auquel se livrent les opérateurs est alors à comparer aux coûts actualisés de l'addition des différents contrats passés en procédure traditionnelle (marchés publics et DSP). D'un point de vue empirique, les retours d'expérience mettent en évidence que les délais sont davantage respectés et que les dépassements de coûts sont moins fréquents en PPP qu'en procédure traditionnelle, lorsqu'il s'agit de mettre en place une infrastructure nouvelle (National Audit Office, 2009 ; [5]). Cela s'explique également par le fait que le paiement ne débute généralement pas avant la phase d'exploitation du service et que les contrats prévoient le plus souvent des pénalités de retard.

Enfin, un dernier avantage des PPP est qu'ils permettent de limiter l'effet potentiellement néfaste des interférences politiques. La littérature économique avance en effet que les entreprises publiques telles que les régies peuvent être confrontées, du fait d'interférences politiques, à une multiplicité d'objectifs – parfois contradictoires – qui peuvent nuire à leur efficacité (Shleifer, Boycko, Vishny, 1996). Maskin et Tirole [4] considèrent le cas d'un représentant de la puissance publique ne cherchant pas à maximiser le surplus social, mais dont les actions seraient guidées par des considérations idéologiques, voire par des relations politiques ou sociales le poussant à sélectionner des projets qui correspondent à son idéologie ou favorisent les groupes d'intérêts susceptibles de le servir dans le futur. Ils montrent alors que la solution en contrat global réduit ce risque par rapport à la solution en marché public alloti, car les coûts globaux du projet sont appréhendés en amont et ne peuvent être cachés : cette transparence accrue de la dépense publique renforce ainsi la responsabilisation des décideurs publics.

LA PART SOMBRE DES PPP

Des PPP très (trop ?) renégociés

Étant donné la nature à long terme des projets liés aux contrats de PPP et leur complexité inhérente, il est difficile, voire

impossible, d'identifier toutes les éventualités au cours du développement du projet. Les contrats sont donc nécessairement incomplets, au sens de la théorie des contrats incomplets, développée notamment par Oliver Hart, prix Nobel d'économie 2016 avec Bengt Holmström. Il est hautement probable que les parties devront alors renégocier le contrat pour tenir compte d'éventualités non envisagées initialement. Le risque est alors de voir le contrat renégocié de manière opportuniste.

La plupart des études mettent en évidence l'opportunisme des partenaires privés, c'est-à-dire des comportements de recherche de rente. L'opérateur cherche à renégocier *ex post* les conditions contractuelles afin d'augmenter son bénéfice (par exemple via des hausses tarifaires, des baisses de la qualité du service ou des investissements mis en place). Il est relativement aisé pour l'opérateur privé de mener de telles renégociations, car il bénéficie d'un pouvoir de négociation supérieur à celui de la partie publique. Cet avantage dans le rapport de force est dû à un meilleur savoir-faire, à une meilleure maîtrise de l'information et à des ressources plus importantes. En premier lieu, les opérateurs privés ont souvent une plus grande expérience de la contractualisation et du processus de renégociation. Cette asymétrie de connaissances et de compétences est d'autant plus forte quand le contractant public est une petite municipalité disposant de ressources financières et humaines limitées. En deuxième lieu, lorsque l'autorité publique concède la construction ou la gestion d'une infrastructure à un opérateur, elle se détache très souvent de sa gestion quotidienne et souffre donc d'une moins bonne maîtrise des informations liées au projet. Cet effet est renforcé par le roulement des conseillers et du personnel de la partie publique, qui limite sa « mémoire institutionnelle » et réduit de fait sa capacité à superviser et à contrôler efficacement des contrats qui durent souvent plusieurs décennies. Enfin, les opérateurs privés disposent en général de ressources bien plus importantes que les autorités publiques. Le rapport d'information du Sénat de juillet 2014 indique ainsi que les collectivités territoriales n'ont pas de ressources

internes suffisantes pour négocier avec de grands groupes privés, qui disposent de l'appui de plusieurs conseils. Ce rapport qualifie ainsi la relation entre collectivités et opérateurs d'asymétrique [7]. Cette asymétrie n'existe cependant pas seulement pour les PPP au niveau local. Un rapport de la Cour des comptes sur les concessions d'autoroutes dénonce également un rapport de force défavorable au ministère chargé des Transports, face à des sociétés concessionnaires d'autoroutes puissantes et adossées à de grands groupes [2].

Il existe donc une triple asymétrie en matière d'expertise, d'information et de ressources, qui favorise la partie privée. Cette dernière peut alors initier des renégociations opportunistes visant à s'approprier une plus grande partie de la rente générée par le déploiement d'actifs spécifiques (phénomène dit de « *hold-up* »). Il est très difficile pour la partie publique de refuser les renégociations contractuelles, même lorsqu'elles sont potentiellement opportunistes, car le partenaire privé peut alors menacer d'abandonner le contrat de PPP. Or, la sélection d'un nouveau partenaire entraînerait des coûts de transaction élevés, et d'autant plus dans le cas où le marché serait peu concurrentiel et le nombre d'opérateurs éligibles faible. De plus, la partie publique fait face à un risque d'interruption du service contraire au principe de continuité des services publics. Cet opportunisme de la partie privée a été documenté empiriquement à plusieurs reprises. En 2004, Guasch [3] a publié une étude menée sur plus de 1 300 contrats de concession en Amérique latine et caribéenne, qui montre que 61 % des renégociations ont été initiées par l'opérateur privé, contre seulement 26 % par la partie publique et 13 % par un commun accord des parties. Ces renégociations ont abouti dans 60 % des cas à des hausses de prix et à des réductions d'investissements favorables à la partie privée. Dans le même ordre d'idées, Athias et Nunez (2015) ont analysé 49 contrats de concession autoroutière dans différents pays et étudié la manière dont les opérateurs avaient établi leurs anticipations de trafic, desquelles dépend le niveau de leurs offres. Leurs résultats indiquent que les

opérateurs sont d'autant plus enclins à formuler des offres basses (c'est-à-dire à surestimer sciemment les prévisions de trafic) qu'ils anticipent une forte probabilité de pouvoir renégocier les contrats après leur attribution, s'assurant ainsi de remporter le contrat tout en évitant d'éventuelles pertes *ex post*.

Des PPP utilisés à mauvais escient

L'opportunisme au sein des contrats de PPP n'est pas l'apanage des opérateurs privés. Les pouvoirs publics sont aussi susceptibles de les utiliser et ou de les renégocier à des fins opportunistes.

Si le caractère global du contrat de PPP est source d'avantages selon Maskin et Tirole [4], les auteurs tempèrent toutefois en soulignant que la solution en contrat global ouvre la voie à un autre risque : le transfert du coût du projet dans le temps (peu de paiements en début de projet, beaucoup ensuite), d'un commun accord entre les parties. Ainsi, un PPP soutenu par un contrat de long terme – transférant certains droits de décision à l'opérateur, ou laissant ouvertes des possibilités nombreuses de renégociations futures (cf. *supra*) – peut permettre de transférer la rente de l'opérateur dans le temps, rendant les PPP plus attrayants... à court terme. Le recours au PPP relèverait alors d'une utilisation stratégique consistant à transférer la charge de l'endettement aux générations futures, tout en bénéficiant des avantages immédiats liés à l'infrastructure et/ou à la mise en place du service. Dès lors, les autorités publiques peuvent décider d'avoir recours aux PPP pour de « mauvaises raisons » – autres que l'efficacité éco-

nomique : objectifs électoraux, volonté de réduire la contrainte budgétaire sur le court terme, notamment. Chong *et al.* (2014) mettent ainsi en évidence, à l'aide de données françaises portant sur le secteur de la construction, l'existence d'un effet « ruban rouge » conduisant les décideurs politiques à privilégier des projets dont la finalisation est planifiée dans les deux années précédant la tenue d'élections. Si ce phénomène n'est pas nécessairement dommageable lorsqu'il permet la construction d'infrastructures nécessaires, il l'est en revanche dès lors qu'il conduit à la construction d'« éléments blancs », c'est-à-dire des projets inutiles, financés à de seules fins électorales. En revanche, dans le cas français, il ne semble y avoir eu d'effet d'aubaine marqué des collectivités pour chercher à transférer de la dette dans le temps. En effet, dans une étude portant sur les 36 000 municipalités françaises, Buso *et al.* (2017), en exploitant une variation exogène du contexte institutionnel français (les PPP locaux sont obligatoirement inclus dans le bilan de la municipalité depuis le 1^{er} janvier 2011), sont en mesure de vérifier si le choix d'un PPP est motivé par la volonté d'utiliser abusivement les règles fiscales (dissimulation de la dette publique). Leurs résultats indiquent que si les PPP ont la faveur des communes les plus endettées, il n'y a pas pour autant eu d'impact négatif significatif sur leur utilisation suite au changement de réglementation de 2011.

Notons enfin que des théories plus récentes (Spiller, 2008) mettent également en avant l'importance de l'opportunisme des tiers aux contrats de PPP,

tels que des concurrents de la partie privée, des associations ou des groupes politiques, comme ce fut le cas en France avec l'échec de l'écotaxe et du PPP entre l'État et le consortium Ecomouv.

LES SOLUTIONS EXISTANTES

Si la majeure partie de la littérature économique considère que les renégociations résultent de comportements opportunistes des acteurs, les taux élevés de renégociations dans les PPP ne peuvent se résumer à ce phénomène puisque les renégociations sont aussi inévitables pour de « bonnes raisons » – erreurs initiales dans la conception du contrat, chocs exogènes difficilement prévisibles (cf. *supra*), évolutions des besoins de la partie publique –, et peuvent même, dès lors, conditionner la viabilité et la bonne exécution du contrat. Les contrats doivent donc être à la fois rigides, pour sécuriser les engagements des parties, et flexibles, pour permettre l'adaptabilité du contrat. Pour relever un tel défi, des solutions existent, et des voies d'amélioration sont encore à explorer.

Contrats flexibles

Les travaux de Crocker et Reynolds (1993) et d'Athias et Saussier (2018) indiquent que plus l'incertitude qui caractérise la relation est grande (incertitude qui concerne les évolutions environnementales et technologiques dans les contrats d'armement décrits par Crocker et Reynolds ; et les prévisions de trafic dans les contrats de concession autoroutière étudiés par Athias

BULLETIN D'ABONNEMENT

Oui, je m'abonne à Écoflash (10 n°s/an) au prix de 32 € • Bulletin à retourner accompagné de votre règlement à Réseau Canopé – Agence comptable-abonnements Télérport 1 - 1, av. du Futuroscope CS 80158 - 86961 Futuroscope Cedex - Relations abonnés : 03 44 62 43 98 • Télécopie : 03 44 58 44 12 • Email : abonnement@reseau-canope.fr

ÉCOFLASH	PRIX		QUANTITÉ	TOTAL
	FRANCE	ÉTRANGER		
1 an	32 €	39 €		
2 ans	58 €	75 €		

Nom, prénom (écrire en majuscules)

Établissement

N° rue, voie, boîte postale

Localité

Code postal

Signature et cachet de l'organisme payeur

Prix valables jusqu'au 31 décembre 2018

VENTE À L'UNITÉ 4 €

- En ligne : reseau-canope.fr
- Dans les Ateliers Canopé (adresses sur reseau-canope.fr/nous-trouver)
- À la librairie Canopé | 13, rue du Four | 75006 Paris (M° Mabillon) | N° vert : 0800 008 212

RÈGLEMENT À LA COMMANDE

- Par chèque bancaire à l'ordre de l'Agent comptable de Réseau Canopé,
 - Par mandat administratif à l'ordre de l'Agent comptable de Réseau Canopé, DRFI Poitou-Charentes
- Code établissement 10071,
code guichet 86000
n° de compte 00 001 003 010, clé 68
Nom de l'organisme payeur :

N° de CCP

Merci de nous indiquer le n°RNE de votre établissement

et Saussier [1]), plus les contrats sont flexibles – flexibilité souvent analysée dans les études empiriques au regard des mécanismes d'ajustement des prix. Toutefois, dans la mesure où un contrat flexible suppose une adaptation *ex post* du contrat sur la base d'informations nouvelles, il est indispensable de veiller à ce que les parties disposent des mêmes informations, afin d'éviter les asymétries conduisant aux comportements opportunistes décrits dans la section précédente. Il convient donc, pour la partie publique, de surveiller et d'évaluer les performances du partenaire privé pendant toute la durée du contrat. Les outils de surveillance et d'évaluation doivent être contractuellement prévus, de manière à faciliter la communication et assurer des interactions efficaces entre les parties. Évidemment, ces outils ne peuvent être efficaces qu'à la condition que la partie publique ait les compétences et les ressources nécessaires pour les utiliser.

Concurrence, transparence et compétences

Dans leur « Note du Conseil d'analyse économique », Saussier et Tirole [6] articulent leurs recommandations pour renforcer l'efficacité de la commande publique autour de trois axes essentiels et complémentaires : la transparence, la concurrence et les compétences. La transparence permet à toute personne de contrôler l'action de la partie publique afin de s'assurer du respect des principes de liberté d'accès (possibilité d'avoir connaissance des besoins émis par la personne publique) et d'égalité de traitement (interdiction de discrimination à tous les stades de la procédure). Si cette transparence a un coût immédiat pour les pouvoirs publics, comme pour les opérateurs privés, ce coût peut être plus que compensé par des effets bénéfiques. La transparence peut en effet accroître le niveau de concurrence (l'information étant, de fait, accessible à un plus grand nombre de soumissionnaires potentiels lors des appels d'offres), et peut également permettre de décourager les pra-

tiques déviantes (le suivi de l'attribution et des renégociations de contrats peut agir comme une incitation aux bonnes pratiques, et limiter l'opportunisme des deux parties, publique et privée). Une promotion plus importante de la concurrence pour le marché peut également permettre de limiter les comportements opportunistes. Ainsi, Chong *et al.* (2006) montrent que si la crédibilité des sanctions dépend en partie des clauses contractuelles, elle est également liée à la structure du secteur. À travers leur analyse du secteur français de l'eau, ces auteurs montrent que la concurrence entre opérateurs privés et entreprises publiques permet de rendre la menace de retour en régie crédible, et qu'elle influence ainsi fortement le comportement des opérateurs privés. Enfin, la mise en place d'outils doit donc nécessairement s'accompagner d'un professionnalisme et de compétences des agents publics en charge du suivi des contrats de PPP, notamment en matière de gestion des risques, de finance et de comptabilité privée. Cette expertise de la partie publique est d'autant plus nécessaire pour le suivi de contrats complexes (concessions, contrats de partenariat). L'autorité publique doit alors comprendre et contrôler l'information fournie par les délégataires, mais aussi être capable d'avoir une vision globale des enjeux à la fois économiques et techniques des projets. Ces compétences peuvent faciliter

l'adaptabilité des contrats, tout en renforçant le pouvoir de négociation de la partie publique. De plus, un suivi régulier des opérateurs par l'autorité publique est un moyen d'inciter ces derniers à attacher une importance particulière à leur réputation, ce qui renforce le mécanisme concurrentiel.

CONCLUSION

Les PPP sont des outils à double tranchant : si les mécanismes concurrentiels et financiers sur lesquels ils reposent peuvent être précieux pour maintenir un niveau suffisant d'investissement en infrastructures en période de contrainte budgétaire importante, ils peuvent se révéler dangereux lorsqu'ils sont utilisés à mauvais escient. Il est donc nécessaire de laisser des marges de liberté aux pouvoirs publics dans leur utilisation mais, dans le même temps et de manière impérieuse, de s'assurer que cette liberté s'inscrit bien dans le cadre d'une transparence renforcée à l'égard des citoyens, d'une concurrence effective entre opérateurs et du développement de compétences spécifiques des acheteurs publics.

JEAN BEUVE

MAÎTRE DE CONFÉRENCES,
UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

- [1] Athias L., Saussier S. (2018), « Are public private partnerships that rigid? And why? Evidence from price provisions in French toll road concession contracts », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 111, p. 174-186.
- [2] Cour des Comptes (2013), *Les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes*, « Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale » (rapport accessible sur <https://www.ccomptes.fr/fr/>).
- [3] Guasch J.-L. (2004), *Granting and Renegotiating Infrastructure Concession: Doing It Right*, The World Bank, Washington (DC, États-Unis).
- [4] Maskin E., Tirole J. (2008), « Public-private partnerships and government spending limits », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 26, n° 2, p. 412-420.
- [5] Saussier S., Phuong Tran T. (2012), « L'efficacité des contrats de partenariat en France : une première évaluation quantitative », *Revue d'économie industrielle*, n° 140, 81-110.
- [6] Saussier S., Tirole J. (2015), *Renforcer l'efficacité de la commande publique*, « Les Notes du Conseil d'analyse économique », n° 22 (accessible sur <http://www.cae-eco.fr>).
- [7] Sueur J.-P., Portelli H. (2014), *Les contrats de partenariats : des bombes à retardement ?*, « Rapport d'information du Sénat », n° 733 (accessible sur <https://www.senat.fr>).



9 782240 045058

W0007519
4 €

Publication de Réseau Canopé - Téléport 1 - 1, av. du Futuroscope - CS 80158 - 86961 Futuroscope Cedex - Tél. 05 49 49 75 46
Directeur: Jean-Marie Panazol - Rédacteur en chef: Jérôme Villion - Révision: Nathalie Bidart - Mise en pages: Isabelle Guicheteau - Relations abonnés, Tél. 03 44 62 43 98 - Label Imprim'Vert - Impression: Bialec - CS 70094 23, allée des Grands Pâquis - 54183 Heillecourt Cedex - © Réseau Canopé - Dépôt légal: juin 2018 - ISSN 0296-4449