

Le rôle de l'autorité publique dans la gestion déléguée des services publics locaux: une approche par la théorie des contrats incomplets

Claudine Desrieux

ADIS, Faculté Jean Monnet

54 Boulevard Desgranges

92331 Sceaux Cedex, France

&

Centre ATOM, Université de Paris I

106-112 Boulevard de l'Hôpital

75013 Paris Cedex, France

e-mail : claudine.desrieux@free.fr

Résumé

Trois modes de gestion des services publics locaux sont ici examinés à l'aide d'un modèle de théorie des contrats incomplets, à savoir le partenariat public-privé de type anglo-saxon, la délégation de service public pratiquée en France notamment, et la gestion publique. Le rôle de l'autorité publique varie de manière importante dans chacune de ces structures organisationnelles, et le but du modèle proposé est d'évaluer l'efficacité de ces structures à travers la maximisation du surplus total généré. Deux types d'investissements sont considérés : ceux visant à améliorer la qualité du service, et ceux visant à réduire les coûts d'exploitation, comportant un effet adverse sur la qualité. Les résultats du modèle déterminent les cas dans lesquels chacun de ces modes de gestion se révèle plus efficace que les autres.

Codes JEL : D23, H7, H11, L33

Mots clefs : Services publics locaux, choix contractuels, partenariats public-privé, droits de propriété

États et collectivités territoriales doivent aujourd'hui gérer une double tendance contradictoire : l'augmentation des missions de services publics à prendre en charge d'une part, et le resserrement de leur contrainte budgétaire d'autre part, rendu nécessaire par les engagements européens ou le besoin de maîtriser la charge fiscale sur les contribuables. Concilier ce mouvement dual justifie une réflexion sur les modes de gestion des services publics, et en particulier sur le rôle respectif du secteur privé et des autorités publiques dans cette gestion. Des procédés contractuels, variant selon les cadres institutionnels, permettent effectivement d'associer à des degrés divers le secteur privé dans la gestion des services publics et posent le problème du choix de la structure organisationnelle la plus efficace.

Face à ce constat, cet article propose de comparer l'efficacité de trois modes de gestion des services publics : la gestion publique, le partenariat public-privé de type anglo-saxon, et la délégation de service public, telle qu'elle peut être pratiquée en France notamment. La perspective adoptée ici est celle des contrats incomplets [Grossman et Hart 1986 ; Hart et Moore 1990 ; Hart 1995], et plus précisément le cadre d'étude développé par Hart, Shleifer et Vishny [1997].

Notre étude se démarque donc des travaux réalisés sur ce thème s'axant sur les problèmes de sélection adverse et d'aléa moral [Laffont et Tirole 1993, Tirole 1994] ou sur les problèmes de concurrence [Vickers et Yarrow 1988]. En effet, contrairement à la théorie normative de l'agence, l'hypothèse d'incomplétude des contrats est ici retenue pour plusieurs raisons. Tout d'abord, si les contrats étaient complets, l'autorité publique pourrait contractualiser l'ensemble des caractéristiques de la mission à réaliser, et les problèmes incitatifs seraient identiques, que les agents en charge de sa réalisation soient privés ou publics. De plus, de nombreux aspects de la qualité du service peuvent difficilement être contractualisés ex ante, ce qui peut parfois faire émerger des critiques sur l'intervention du secteur privé, sous motif que la recherche d'économies sur les coûts d'exploitation serait privilégiée au détriment de la qualité du service. Pour comprendre les avantages et les inconvénients de chacun des modes de gestion mentionnés, la théorie des contrats incomplets offre alors un cadre d'analyse rigoureux, permettant de postuler l'incomplétude des contrats et de voir comment varient les incitations selon les diverses allocations des droits résiduels de contrôle. L'introduction du secteur privé est ainsi envisagée sous l'aspect de la répartition de ces droits, et non sur le processus de concurrence.

A partir de ce cadre théorique, l'apport de cet article est d'intégrer les spécificités de la gestion déléguée pratiquée en France, en reformulant dans ce sens l'article d'Hart-Shleifer-Vishny [1997]. Ce « modèle français de délégation de service public », largement présent dans la gestion des services publics locaux, a inspiré de nombreux modes de gestion déléguée dans des pays de droit romain, comme la Belgique, l'Espagne, le Portugal, ou l'Italie [Auby 1997]. Ce type de gestion dote l'autorité publique de larges pouvoirs

unilatéraux de renégociation au cours de l'exécution du contrat, qui ne se retrouvent pas dans les contrats établis dans un cadre de *common law*. Ces particularités ont peu été prises en compte dans les modèles d'analyse normative jusqu'à présent.

Comparer les modèles anglo-saxon et français de partenariat public-privé représente alors un double enjeu. D'un point de vue théorique, il s'agit d'une contribution aux travaux qui se multiplient sur l'efficacité de ces structures (Hart-Shleifer-Vishny [1997], Hart [2003], Bennett-Iossa [2002], ...) et qui ne tiennent que rarement compte du cadre juridique dans lequel prennent place ces accords. Nos résultats montrent pourtant qu'il s'agit là d'un élément essentiel pour apprécier l'efficacité de tels contrats. Plus largement, cet article alimente la réflexion concernant l'efficacité relative des systèmes juridiques des pays de *Common Law* et de *Civil Law* (La Porta *et al.* [1998]) en suggérant que ces systèmes sont plus ou moins adaptés selon les transactions considérées. D'un point de vue pratique, cette réflexion rejoint également les préoccupations exprimées par la commission européenne dans un livre vert publié en 2004, visant à déterminer s'il est nécessaire de clarifier et compléter la législation communautaire existante dans le domaine des partenariats entre secteurs public et privé. Face à l'essor de ce type de contrats dans de nombreux pays européens, il est en effet nécessaire de comprendre les enjeux qui se cachent derrière les deux cadres juridiques de *Common Law* et *Civil Law*.

En tenant compte de ces particularités juridiques, nous avançons dans cet article des propositions nouvelles sur les modes de gestion des services publics locaux. En effet, lorsque la réduction des coûts d'exploitation comporte peu d'effets adverses sur la qualité du service, recourir à une gestion privée de type anglo-saxonne où l'autorité publique a peu de pouvoirs d'investigation permet de bénéficier des fortes incitations à investir dans la réduction de ces coûts, et se révèle alors comme le mode de gestion le plus efficace. Lorsque ces effets adverses croissent, le renforcement des prérogatives de l'autorité publique à travers un contrat de délégation de service public permet de limiter l'impact de ces investissements sur le surplus global, et devient alors préférable. Enfin, conférer à l'autorité publique l'intégralité de la gestion peut être plus efficace lorsque les effets adverses de la réduction des coûts d'exploitation sont forts et que les effets des investissements de qualité sur le bien-être social sont relativement faibles.

La première section de cet article présente succinctement les services publics locaux et leurs modes de gestion. A partir de cette description, la section suivante développe un modèle intégrant les deux types de gestion déléguée présentés. Deux catégories d'investissements sont envisagées, ceux visant à réduire les coûts d'exploitation et ceux visant à améliorer la qualité du service. La réduction des coûts d'exploitation a un effet adverse sur la qualité du service. L'initiative de ces investissements émerge au cours du contrat, et ils ne peuvent donc pas être contractualisés *ex ante*. Leur mise en œuvre nécessite toutefois l'accord du propriétaire des actifs du service public considéré. Ainsi, en cas de gestion publique, le

manager responsable du service devra requérir l'accord de l'autorité publique pour tous les investissements à réaliser, puisque c'est cette dernière qui détient les droits résiduels de contrôle. Au contraire, lorsqu'un partenariat public-privé est conclu, les droits résiduels de contrôle sont affectés (au moins temporairement) au gestionnaire privé. Les types de renégociations mises en place entre le manager et l'autorité délégante varient selon la structure organisationnelle considérée. La dernière section discute les propositions pouvant être déduites de la partie précédente, et distingue les cas dans lesquels chacun des modes de gestion analysés est recommandé.

1 La gestion des services publics locaux

1.1 Un domaine d'application diversifié

Les services publics locaux regroupent l'ensemble des missions d'intérêt général à la charge d'une collectivité publique territoriale. Ils concernent traditionnellement des missions aussi diverses que l'hygiène et la protection de l'environnement (distribution publique d'eau potable, assainissement des eaux usées, services de collecte et de traitement des déchets, ...), les réseaux de chauffage urbain, les transports urbains, les réseaux de communications (les réseaux câbles), les activités sanitaires et sociales (pour leurs activités périphériques), les activités culturelles ou sportives, les activités économiques (halles, foires, expositions, services touristiques, ...). D'autres services peuvent se rajouter à cette liste selon le cadre institutionnel dans lequel se trouve chaque collectivité territoriale.¹ Si les collectivités locales ont la responsabilité de l'exécution de ces services, elles peuvent toutefois décider de passer un contrat de délégation avec des partenaires privés pour assurer leur gestion.²

1.2 Structures organisationnelles des services publics locaux

Un service public local peut en effet être géré de diverses manières, selon l'environnement juridique dans lequel se trouve l'autorité qui en a la charge. Face à une gestion publique, où les autorités locales responsables d'un service organisent directement sa gestion, divers

¹Ainsi, l'enseignement est par exemple géré à l'échelon national en France (sauf pour les fonctions périphériques comme la restauration scolaire ou l'entretien des bâtiments), alors qu'il s'agit d'une compétence des *Länder* (et non pas fédérale) en Allemagne, et de chaque Etat aux Etats-Unis.

²Des dispositions légales peuvent imposer quelques restrictions mais concernent peu les services publics locaux. Ainsi, en France, les services liés au maintien de la sécurité (la police municipale par exemple) ou participant à la souveraineté de l'Etat (comme la collecte des impôts ou l'enseignement) ne peuvent pas être délégués. Certaines composantes parmi ces services peuvent toutefois l'être, si elles ne sont pas au coeur de la fonction, comme par exemple l'entretien de bâtiments.

procédés contractuels permettent d'associer des opérateurs privés à cette gestion. Une distinction peut être établie parmi ces contrats selon le rôle que l'autorité publique locale s'accorde dans leur exécution, ce qui revient à distinguer les contrats mis en œuvre dans un cadre de droit romain, comme en France, et ceux établis dans un cadre anglo-saxon.

1.2.1 La gestion contractuelle des services publics locaux en France

Le droit public français, ainsi que celui de nombreux pays de droit romain, permet de recourir à divers modes de gestion déléguée, marqués par une forte présence de l'autorité publique délégante. Il s'agit d'un mode de gestion largement répandu, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

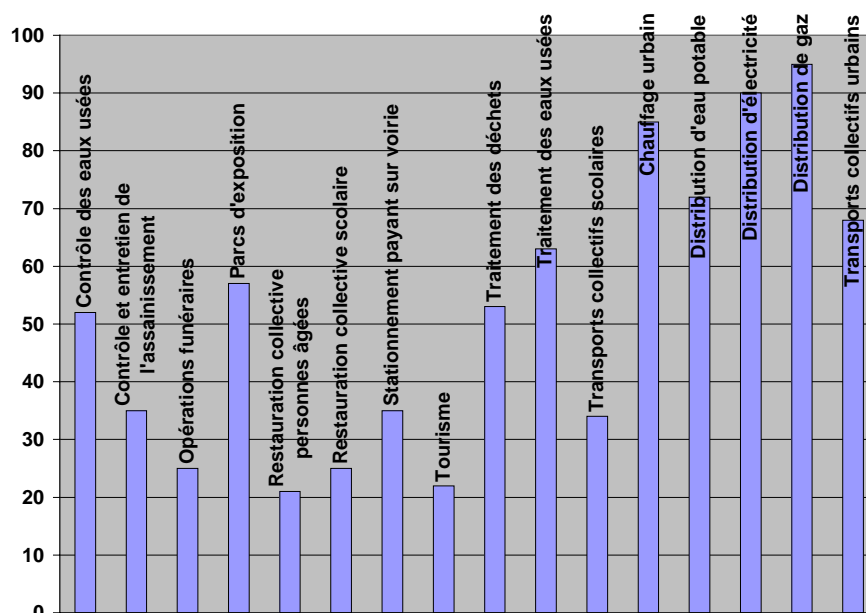


FIG. 1 – Part de la délégation par service en France
Source : *Enquête de l'institut de la gestion déléguée (IGD), 2000.*

La délégation de services publics regroupe diverses formules (contrats de concession, d'affermage, de gérance, ...) qui permettent de répartir différemment la prise en charge des investissements entre les parties au contrat, sa durée, ou encore les modalités de rémunération du délégataire.³ L'ensemble de ces modes de gestion déléguée sont régis par des contrats **administratifs**, dont le recours ne peut se réaliser que devant des tribunaux administratifs. L'autorité délégante dispose de prérogatives unilatérales importantes

³Ces différences ne seront pas ici détaillées davantage, puisque ce sont les caractéristiques communes à l'ensemble de ces contrats par rapport aux contrats de type anglo-saxon qui sont l'objet de cette étude.

dans l'exercice des contrats, notamment d'un pouvoir de résiliation du contrat, pouvant être exercé même en absence de faute, pour motif d'intérêt public, dont elle doit prouver l'existence et la nature. Elle dispose également d'un droit de modification unilatérale du contrat sous motif d'intérêt public, et sous réserve d'en compenser les effets.⁴ Cette forte implication de l'autorité publique délégante au cours de l'exécution du contrat ne se retrouve pas dans le cadre juridique anglo-saxon, marqué par une plus grande latitude du délégataire au cours de l'exécution du contrat.

1.2.2 La gestion déléguée dans les pays anglo-saxons

La gestion déléguée est en effet aujourd'hui fréquemment rencontrée dans de nombreux pays anglo-saxons.⁵ Les modalités de la gestion déléguée s'inscrivent toutefois dans un cadre institutionnel différent. L'univers juridique anglo-saxon se caractérise en effet par un assez grand pragmatisme, une quasi-absence d'autonomie du droit administratif, et une certaine prévalence du contrat sur les règles générales [Auby, 1997]. On ne retrouve donc pas dans ces contrats de délégation de service public de principes génériques équivalents aux prérogatives du droit public français. Ces contrats (qui ne concernent pas uniquement les missions de service public) prévoient de confier à un partenaire privé une ou plusieurs missions de conception, construction, maintenance, et entretien d'un équipement, qui est généralement à restituer gratuitement à la fin du contrat. Le partenaire privé dispose le plus souvent librement des droits rattachés à cette propriété sans prérogatives unilatérales de l'autorité publique.⁶

Ainsi, sous le même terme de « gestion déléguée » se cachent des rôles très différents pour l'autorité publique délégante selon le cadre institutionnel de référence. Le modèle suivant propose de formaliser ces différences et de comparer la gestion publique d'un service aux deux types de gestions déléguées présentées : l'une représentant la pratique anglo-saxonne où l'autorité publique n'a pas de droits exceptionnels de renégociation, et l'autre représentant le modèle français de délégation, incluant de telles prérogatives.

⁴Si l'exercice de ces pouvoirs unilatéraux déstabilise l'équilibre d'exploitation, le délégataire a droit à une indemnité pour rétablir cet équilibre. C'est l'application de la théorie du fait du prince.

⁵Au Royaume-Uni, le programme PFI, *Private Finance Initiative*, inauguré en 1992, a visé à encourager la réalisation de travaux et la gestion des services publics par le secteur privé. Ces contrats de travaux à paiement public ont connu un large succès et se sont imposés comme le modèle dominant de gestion des services publics.

⁶Les contrats BOT (*Build, Operate, Transfer*, soit *Construction, Exploitation, Transfert*) confient la construction et la gestion d'un équipement public à un manager privé qui doit le restituer au bout d'une période définie, les contrats BOOT (*Build, Operate, Own, Transfer*, c'est-à-dire *construction, propriété, exploitation, transfert*) sont semblables mais l'équipement est la propriété de l'opérateur et non de l'autorité publique. Enfin, les contrats BOO (*Build, Own, operate*, soit *Construction, Propriété, Exploitation*) ne prévoient pas de restitution de l'équipement aux autorités publiques, qui reste donc propriété de l'opérateur privé.

2 Le modèle

Soit un service ou une infrastructure gérée par un manager unique, privé ou fonctionnaire, noté M. On considère que l'autorité publique, notée G, reflète les intérêts des usagers/clients.

G et M peuvent écrire des contrats de long terme caractérisant certains aspects du bien ou service à fournir, et notamment son prix P_0 : dans le cadre d'une gestion privée, P_0 est le revenu que M perçoit pour assurer en indépendant la fourniture de service ; dans le cas d'une gestion publique, P_0 est le salaire du fonctionnaire.

Certains aspects du service ne peuvent pas être contractualisés. Des contingences peuvent en effet émerger et nécessiter des modifications du bien. Le manager peut alors suggérer des investissements supplémentaires pour améliorer la qualité du service, ou pour en réduire les coûts d'exploitation. Face à ces contingences non déterminables ex ante, des renégociations ex post ont lieu. Suite à ces modifications, le service objet de la délégation procure un bénéfice B à la société, et un coût C pour le manager.

On notera par ailleurs :

- e : le montant de l'investissement nécessaire à la réduction des coûts d'exploitation,
- i : le montant des investissements nécessaires pour améliorer la qualité,
- B : le bénéfice retiré par la société du service tel que

$$B = B_0 - b(e) + \beta(i)$$

où $b(e)$ représente les dommages sur le bien être du fait de l'investissement e, c'est-à-dire, l'effet adverse sur la qualité de la réduction de coûts d'exploitation non contractualisables, et $\beta(i)$ représente l'impact positif sur la qualité du service de l'investissement i, net des coûts supplémentaires engendrés. B_0 est une constante positive, représentant le surplus social initial dû au projet de l'infrastructure indépendamment des montants investis.

- C représente le coût supporté par le manager tel que

$$C = C_0 - c(e)$$

C_0 est une constante positive, représentant le coût d'exploitation initial, et $c(e)$ représente l'économie réalisée sur les coûts d'exploitation lorsque l'exploitant réalise un investissement de type « e ». Les dépenses d'investissements « e » et « i » du manager doivent être rajoutés à $C(\cdot)$ pour obtenir la fonction de coûts total de M.

On ne considère pas de taux d'actualisation.

En outre, les hypothèses standard sont formulées par rapport à la convexité, la concavité et la monotonie de b, c et β : $b(0) = 0, b' \geq 0, b'' \geq 0, c(0) = 0, c'(0) = \infty, c' > 0, c'' < 0, c'(\infty) = 0, \beta(0) = 0, \beta'(0) = \infty, \beta' > 0, \beta'' < 0$ et $\beta'(\infty) = 0, c' - b' > 0$.

Les hypothèses $c' - b' \geq 0$ et $\beta' > 0$ indiquent que la réduction de la qualité due à une innovation de coûts ne surpasse pas la réduction de coûts, de même l'augmentation de coût due à un investissement de qualité ne surpasse pas cette amélioration du bien être qu'elle entraîne.⁷ On considère également que les investissements qui sont mis en place à la suite du contrat ne conduisent pas à une rupture de celui-ci. Il est suffisamment incomplet pour qu'aucun investissement ne puisse le rompre.

i.e, B et C sont observables à la fois pour G et M, mais non vérifiables, et ne font pas l'objet d'un contrat exécutoire. Les investissements envisagés sont en effet essentiellement des investissements en capital humain. G et M sont par ailleurs en relation de dépendance dans la mesure où il n'existe qu'une infrastructure pour assurer le service public en question, et que G est le seul acheteur de ce service.

Les trois modes de gestion examinés sont les suivants :

- Le premier correspond à une **gestion privée** du service⁸, telle qu'elle peut être pratiquée dans les pays anglo-saxons. Le manager reçoit donc les droits de propriété et les droits résiduels de contrôle qui leur sont attachés. La mise en œuvre d'un investissement non prévu initialement dans le contrat peut être alors décidée par ce manager sans l'intervention de l'autorité publique, puisqu'il détient les droits résiduels de contrôle. Toutefois, il n'est pas dans son intérêt de mettre en œuvre de nouveaux investissements visant à améliorer la qualité du service car le contrat ne prévoit pas de rémunération pour cela. Ainsi, il va être conduit à demander une renégociation du contrat à l'autorité publique pour pouvoir réaliser ces investissements et recevoir une partie du surplus ainsi créé. Il s'agira d'une renégociation de type Nash, où le surplus est partagé pour moitié entre les deux parties.
- Le second cas envisagé s'approche de la **délégation de service public** présentée dans la partie précédente. On confère donc un important pouvoir unilatéral de renégociation à l'autorité publique. Le partenaire privé continue de recevoir pour une durée contractuellement définie les droits de propriété et les droits résiduels de contrôle qui leur sont attachés, et a donc la possibilité de mettre en œuvre des investissements non prévus ex ante. De la même manière que précédemment, il demande une renégociation pour investir dans la qualité du service. Toutefois, lorsqu'il décide de mettre en œuvre des investissements visant à réduire les coûts d'exploitation, l'autorité publique, en mesure

⁷Ceci est une hypothèse forte car on pourrait imaginer qu'une réduction de coûts pourrait entraîner des dommages en termes de bien être supérieurs à cette réduction. Cependant, cette hypothèse se justifie pour de nombreux services publics locaux, comme la collecte des déchets ménagers, le chauffage urbain ou le traitement de l'eau pour lesquels les critères de qualité sont largement contractualisables ex ante.

⁸Bien que ce type de gestion soit une gestion déléguée puisque le partenaire privé reçoit les droits de propriété pour une période limitée dans le temps, elle sera ici nommée « privatisation », ce qui est cohérent avec la pratique anglo-saxonne où le terme « privatization » employé dans ce cadre renvoie à ce type de gestion contractuelle [Lopez de Silanes, Shleifer et Vishny 1996]

d'imposer unilatéralement des renégociations, le fera afin de bénéficier également des gains retirés de ces nouveaux investissements non prévus au départ. Elle peut en outre imposer une renégociation sur la base des gains $c(e)$ réalisés par le partenaire privé, au delà donc de l'effet net total de l'investissement $[c(e)-b(e)]$ ⁹.

- Le dernier cas examiné correspondra à la **gestion publique** du service. Les droits résiduels de contrôle sont alors affectés à l'autorité publique. Dès lors, le manager public doit avoir l'accord de celle-ci pour les réaliser. Il annonce donc les investissements à réaliser afin d'accroître la qualité du service ou d'en réduire les coûts d'exploitation. Il ne peut pas toutefois attendre de l'autorité publique un partage pour moitié du surplus lié à ces investissements, comme dans le cas privé. En effet, l'autorité publique détenant les droits résiduels de contrôle et l'information sur les investissements à mettre en œuvre une fois que le manager lui en a fait part, elle devient libre de choisir un autre manager public pour les mettre en œuvre si le manager réclame une part du surplus trop importante réaliser ces nouveaux investissements. Une proportion $0 \leq 1 - \lambda \leq 1$ de ces investissements peut en effet être mise en œuvre par un autre manager public. Le manager public en poste doit alors négocier en fonction de la proportion λ du surplus qui ne peut être atteinte sans sa présence particulière. Ainsi, lorsque $\lambda = 1$, le manager public s'avère totalement irremplaçable, et les gains dégagés par le surplus des investissements lui reviennent alors pour moitié. Au contraire, si ce coefficient est nul, l'identité du manager public n'a aucune importance pour la réalisation de ces investissements et il ne peut bénéficier d'aucune partie du surplus.

Le jeu se déroule en trois étapes :

- En $t=0$, M et G écrivent le contrat et choisissent la structure de propriété,
- En $t=1/2$, M détermine le montant des investissements « e » et « i »,
- En $t=1$, des renégociations ont lieu pour déterminer le montant réel des investissements réalisés, une fois que les parties ont appris la nature des améliorations potentielles de qualité ou les réductions de coûts possibles.

Afin de comparer les résultats obtenus dans chacun des cas, il convient de définir une situation de référence, celle des niveaux d'investissements atteints si les contrats étaient complets. On peut alors écrire le programme suivant :

$$\text{Max } B_0 - b(e) + \beta(i) - C_0 + c(e) - e - i$$

La maximisation en e et en i donne les niveaux e^* et i^* suivants, considérés comme les niveaux d'investissements optimaux :

⁹ Non seulement l'autorité publique dans le cadre de contrats administratifs français peut unilatéralement imposer des renégociations, mais elle peut aussi menacer de déchéance, c'est-à-dire de rupture unilatérale du contrat, ce qui lui confère un fort pouvoir de renégociation.

$$-b'(e^*) + c'(e^*) = 1 \text{ et } \beta'(i^*) = 1$$

Il s'agit maintenant de déterminer les niveaux d'investissements atteints dans chacun des trois modes de gestion présentés.

2.1 Gestion du service public par un manager privé

Le cas suivant examine la situation où un manager privé détient les droits résiduels de contrôle du service, et l'autorité publique ne dispose pas de pouvoirs unilatéraux de renégociation. Le manager renégocie donc le contrat avec l'autorité publique afin de mettre en œuvre l'investissement de qualité. Cette négociation va prendre la forme d'un processus de Nash, conduisant au partage pour moitié des bénéfices $\beta(i)$ liés à cet investissement. Par ailleurs, le manager va investir un montant « e » entraînant un effet adverse sur le bien être des usagers, sans que l'autorité publique ne puisse intervenir. Les fonctions d'utilité deviennent alors :

- Pour l'autorité publique : $UE = -P0 + B0 - b(e) + \frac{1}{2}\beta(i)$
- et pour le manager privé : $UM = P0 - C0 + c(e) + \frac{1}{2}\beta(i) - e - i$

Les niveaux d'investissements réalisés sont alors déterminés en maximisant la fonction d'utilité du manager en « e » et « i », ce qui donne :

$$\begin{aligned} \text{Max } UM &= P0 - C0 + C(e) + \frac{1}{2}\beta(i) - e - i \\ \text{soit } c'(e_1) &= 1 \text{ et } \frac{1}{2}\beta'(i_1) = 1 \end{aligned}$$

L'investissement en « i » est ainsi plus faible qu'en first best car $\forall i, 1/2\beta'(i) < \beta'(i)$, alors que celui effectué en réduction des coûts d'exploitation est plus fort puisque $\forall e, c'(e) > c'(e) - b'(e)$ du fait des hypothèses précédentes. Ce niveau est sur-optimal puisqu'il dépasse le niveau atteint en first best. On a donc $e_1 > e^*$ et $i_1 < i^*$.

On détermine alors le surplus total généré ¹⁰, correspondant à la somme des utilités : ¹¹

$$S_1 = B0 - C0 - b(e_1) + c(e_1) + \beta(i_1) - e_1 - i_1$$

Il s'agit maintenant de voir comment évoluent les incitations à investir dans le cadre d'une gestion déléguée, telle qu'elle est permise par le droit public français.

¹⁰On remarque que dans cette fonction de surplus social, comme dans les suivantes, P0 disparaît puisqu'il s'agit du revenu versé par l'autorité publique et reçu par le manager. Le montant de ce revenu est déterminé pour allouer le surplus entre les parties selon leur pouvoir de négociation relatif au moment de la conclusion du contrat

¹¹Le surplus total correspond à la somme des utilités des deux agents présents dans le modèle. Aucune pondération n'est introduite entre l'utilité des deux agents : l'analyse du surplus total se fait donc dans un cadre « benthamien ».

2.2 Gestion par un manager privé avec pouvoir unilatéral de renégociation de l'autorité publique

De manière identique au cas précédent, le manager reçoit la détention (au moins temporaire) des droits résiduels de contrôle. Dès lors, la décision de mettre en œuvre des investissements supplémentaires revient à ce dernier. Un mécanisme similaire à celui vu précédemment permettra aux parties de négocier la mise en œuvre des investissements visant à améliorer la qualité du service. La situation sera toutefois différente dans le cas des investissements de réduction des coûts d'exploitation. En effet, le partenaire privé peut librement les mettre en œuvre, toutefois, l'autorité publique sera dans la capacité d'imposer dans ce cas une renégociation du contrat afin de profiter elle aussi des gains réalisés par le manager et non prévus ex ante. Du fait de cette prérogative unilatérale, elle a également le pouvoir d'imposer pour base de la renégociation le gain réalisé pour le partenaire privé, soit $c(e)$. Dès lors, la renégociation de type Nash ne portera plus seulement sur les investissements de qualité, mais aussi sur les économies de coûts d'exploitation réalisées, qui seront partagées.

La fonction d'utilité du manager devient alors :

$$UM = P_0 - C_0 + \frac{1}{2}c(e) + \frac{1}{2}\beta(i) - e - i$$

En maximisant cette fonction en chacun de ces arguments, on obtient les niveaux d'investissements « e » et « i » tels que :

$$\frac{1}{2}c'(e_2) = 1 \text{ et } \frac{1}{2}\beta'(i_2) = 1$$

Analysons donc maintenant les niveaux d'investissements atteints.

L'incitation à investir dans la réduction des coûts d'exploitation est ici inférieure au niveau obtenu dans le cas précédent. On a en effet $\forall e, \frac{1}{2}c'(e) < c'(e)$. Cependant, son positionnement par rapport au niveau optimal est indéterminé. En effet, lorsque $\frac{1}{2}c'(e) > b'(e)$, alors $e^* > e_2$, mais dans le cas inverse, le niveau atteint des investissements en réduction des coûts d'exploitation devient sur-optimal.

Ainsi, deux cas sont à distinguer :

- Lorsque le service délégué nécessite des investissements en réduction des coûts d'exploitation à faibles effets adverses de telle sorte que $\frac{1}{2}c'(e) > b'(e)$, alors :

$$e_1 > e^* > e_2$$

- Lorsque le service délégué comporte au contraire des investissements en réduction des coûts d'exploitation dont les effets adverses sont tels que $\frac{1}{2}c'(e) < b'(e)$, alors on obtient :

$$e_1 > e_2 > e^*$$

Les niveaux d'investissements dans la qualité sont identiques au cas précédent de telle sorte que

$$i^* > i_1 = i_2$$

Le surplus total généré en cas de délégation de service public est alors égal à la somme des utilités :

$$S_2 = B_0 - C_0 - b(e_2) + c(e_2) + \beta(i_2) - e_2 - i_2$$

2.3 Gestion par un manager public

Il s'agit maintenant d'examiner les cas où les droits de propriété et les droits résiduels de contrôle sont affectés à l'autorité publique. Le manager public (fonctionnaire) nommé pour gérer le service doit négocier avec l'autorité publique les investissements, et il doit tenir compte de l'effet adverse entraîné sur la qualité. Par ailleurs, le coefficient λ décrit en début de partie intervient ici pour déterminer la proportion de surplus total dont la réalisation est conditionnée à la personne du manager public. La proportion restante, soit $0 \leq 1 - \lambda \leq 1$ peut être atteinte avec n'importe quel autre manager public, et n'entre donc pas en compte dans la détermination du partage du surplus. Les fonctions d'utilité de l'Etat et du manager deviennent :

$$\begin{aligned} UE &= -P_0 + B_0 + (1 - \frac{1}{2}\lambda)(\beta(i) + c(e) - b(e)) \\ UM &= P_0 + \frac{1}{2}\lambda(\beta(i) + c(e) - b(e)) - e - i - C_0 \end{aligned}$$

La maximisation de la fonction d'utilité du manager en chacun de ses arguments donne alors les niveaux d'investissements e_3 et i_3 tels que :

$$(\frac{1}{2}\lambda)(-b'(e_3) + c'(e_3)) = 1 \text{ et } (\frac{1}{2}\lambda)\beta'(i_3) = 1$$

Les niveaux d'investissements atteints sont alors inférieurs aux cas précédents.¹² La solution publique est donc celle qui engendre les incitations les plus faibles.¹³ Le surplus

¹² En effet, puisque $\lambda \in [0, 1]$, on a $\frac{1}{2}c'(e) > \frac{\lambda}{2}(c'(e) - b'(e))$, donc dans tous les cas $e_2 > e_3$. De même, on remarque toujours que $e^* > e_3$, puisque $c'(e) - b'(e) \geq \lambda(c'(e) - b'(e))$, et $i^* > i_1 = i_2 > i_3$ du fait du coefficient λ .

¹³ Ces résultats contrarient donc les propositions selon lesquelles le recours au privé sacrifierait la qualité au profit de la réduction des coûts d'exploitation [Laffont, Tirole, 1993]. Cette dernière vision est basée

général lié à un management public est alors égal à :

$$S_3 = B_0 - C_0 - b(e_3) + c(e_3) + \beta(i_3) - e_3 - i_3$$

3 Analyse des principaux résultats

La structure de propriété optimale sera déterminée par les montants d'investissements « e » et « i » qui maximisent le surplus global. Les résultats précédents suggèrent que deux cas doivent être distingués, suivant l'importance de l'effet adverse causé par l'investissement en réduction des coûts d'exploitation. Celui-ci est en effet toujours positif puisque $b'(e) > 0$ par hypothèse, et varie jusqu'à $c'(e)$, puisque $c'(e) - b'(e) > 0$, ce qui implique $c'(e) > b'(e)$.

3.1 Cas où l'effet adverse de la réduction des coûts d'exploitation est faible

Lorsque les dommages infligés par les investissements en réduction des coûts d'exploitation sont relativement faibles de telle sorte que $1/2 c'(e) > b'(e) > 0$, nous avons, d'après ce qui précède, les niveaux d'investissements sont :

$$e_1 \geq e^* \geq e_2 \geq e_3 \text{ et } i^* \geq i_1 = i_2 \geq i_3$$

Ainsi, le choix de la structure de propriété optimale s'établit dans ce cas entre la propriété privée et la délégation de service public, puisque la propriété publique induit des incitations moindres, pour les deux types d'investissements. Par ailleurs, ce sont les investissements en réduction des coûts d'exploitation qui détermineront l'arbitrage à effectuer, puisque les incitations concernant les investissements de qualité sont identiques pour chaque structure. Pour savoir quel type de partenariat est préférable, il s'agit de déterminer si un sur-investissement relatif est préférable à un sous-investissement relatif en « e ». Pour cela, il faut tenir compte de l'importance de l'effet adverse corollaire à cet investissement. Si $b'(e) \rightarrow 0$, alors, $(c'(e) - b'(e)) \rightarrow c'(e)$, ce qui signifie que le niveau optimal d'investissement tend à s'approcher du niveau atteint dans une structure de propriété privée. Ainsi, ce type de propriété sera préférable.

Si au contraire, $b'(e) \rightarrow 1/2 \times c'(e)$, alors, $(c'(e) - b'(e)) \rightarrow 1/2 \times c'(e)$, et la délégation de

sur un type d'investissement unique, et ne différencie pas les investissements de qualité et de réduction des coûts d'exploitation. Considérer de manière séparée ces deux types d'investissements conduit donc à revoir cette conclusion.

service public devient préférable à la propriété privée.¹⁴

Puisque $1/2 c'(e) > b'(e) > 0$, la limite entre les deux types d'organisations se fera autour de la valeur $1/4 c'(e)$.

Proposition 1 *Lorsque $0 < b'(e) \leq 1/4 c'(e)$, le transfert du service à un gestionnaire privé est préférable aux autres structures, et lorsque $1/4 c'(e) < b'(e) < 1/2 c'(e)$, alors la délégation de service public avec pouvoirs unilatéraux de l'autorité publique s'avère plus efficace.*

3.2 Cas où l'effet adverse de la réduction des coûts d'exploitation est élevé

Lorsque les dommages causés par l'effet adverse de la réduction des coûts d'exploitation sont relativement élevés, de telle sorte que $1/2 c'(e) < b'(e) < c'(e)$, les résultats trouvés en première partie montrent que : $e_1 \geq e_2 \geq e^* \geq e_3$ et $i^* \geq i_1 = i_2 \geq i_3$.

A incitations $\beta'(i)$ égales, le délégation de service public permet donc de limiter la trop forte incitation à investir pour réduire les coûts d'exploitation, et donc l'effet adverse ainsi créé. Toutefois, la discussion va ici porter sur le choix entre la délégation de service public et la propriété publique. Plusieurs cas sont de nouveau à distinguer :

- Lorsque $b'(e)$ est plus proche de $1/2 c'(e)$ que de $c'(e)$, alors on se trouve dans un cas similaire au dernier cas précédent lorsque l'effet adverse était faible, et la gestion déléguée avec pouvoir unilatéral de renégociation de l'autorité publique s'avère préférable.
- Lorsque $b'(e)$ prend une valeur supérieure à $3/4 c'(e)$, c'est-à-dire lorsque $(c'(e) - b'(e)) \rightarrow 0$, , alors le niveau d'incitation à investir dans la réduction des coûts d'exploitation induit par la propriété publique, $\lambda(c'(e) - b'(e))$, est plus proche du niveau optimal que le niveau $1/2 c'(e)$ atteint en délégation de service public¹⁵. Toutefois, cela ne suffit pas à conclure que la propriété publique est plus efficace dans ce cas là que les autres structures. En effet, il faut tenir compte de la plus faible incitation à investir dans la qualité lorsque la propriété est publique.

Ainsi, cette dernière sera préférable, seulement lorsque ce type d'investissement est négligeable, soit $\beta'(i) \rightarrow 0$, mais lorsque $c'(e) - b'(e) + \beta'(i) \rightarrow \beta'(i)$, avec $\beta'(i) > 0$, alors, le partenariat public-privé (du type délégation de service public) est plus efficace car il

¹⁴ Dans le cas où $c'(e) \rightarrow 0$, puisque $c'(e) - b'(e) > 0$, on a également $b'(e) \rightarrow 0$, autrement dit, l'effet net de l'investissement en réduction des coûts d'exploitation tend à s'annuler, ce qui fait que les incitations à investir dans le but de réduire les coûts d'exploitation ne sont pas recherchées. Le choix de la structure optimale se portera alors sur les incitations à investir dans la qualité, et les deux structures de propriété envisagées permettent d'atteindre des niveaux équivalents.

¹⁵ En effet, dans ce cas, $(c'(e) - b'(e)) \rightarrow 0$, et $\lambda(c'(e) - b'(e)) \rightarrow 0$

induit des incitations à investir dans la qualité supérieures et qui surpassent le dommage provoqué par la sur-incitation à investir dans la réduction des coûts d'exploitation.

Proposition 2 *Lorsque $1/2 c'(e) < b'(e) \leq 3/4 c'(e)$, le contrat de partenariat conférant un pouvoir unilatéral à l'autorité publique est préférable aux autres structures organisationnelles. Lorsque $3/4 c'(e) < b'(e) < c'(e)$, la propriété publique est préférable lorsque l'efficacité du service en question est peu déterminé par les investissements de qualité. Dans le cas contraire, la délégation de service public permet de fournir de plus grandes incitations à investir dans la qualité, qui peuvent compenser le dommage dû à la sur-incitation à investir dans la réduction des coûts d'exploitation.*

Une représentation graphique peut permettre d'illustrer les effets conjugués des investissements en réduction des coûts d'exploitation et de ceux visant à améliorer la qualité. L'axe des ordonnées représentent l'importance de l'effet des investissements visant à améliorer la qualité, et l'axe des abscisses exprime $b'(e)$ en fonction des valeurs de $c'(e)$, c'est-à-dire, le niveau de l'effet adverse des investissements en réduction des coûts d'exploitation exprimé en fonction des économies réalisées par ce même investissement.¹⁶

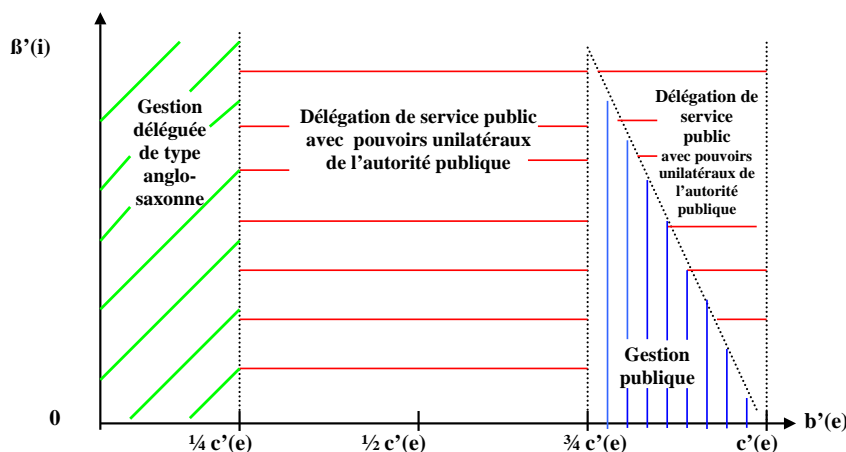


FIG. 2 – Détermination de la structure organisationnelle optimale selon le niveau des incitations à investir

¹⁶Par hypothèse, et comme vu précédemment, la valeur de $b'(e)$ s'échelonne entre 0 et $c'(e)$

4 Conclusion

Cette étude a permis de confronter deux modes actuels de gestion déléguée, dans lesquels l'autorité publique ne dispose pas des mêmes prérogatives.

Conférer à celle-ci un ensemble de pouvoirs unilatéraux, à l'image des délégations de service public pratiquées en France, permet de disposer d'un mode de gestion des services publics efficace dans de nombreuses circonstances, où la réduction des coûts d'exploitation comporte un niveau intermédiaire d'effet adverse sur la qualité, ou lorsque cet effet est élevé mais la qualité du service représente un enjeu important. En effet, la délégation de service public permet alors de bénéficier des incitations à investir dans la qualité du secteur privé, tout en limitant les effets adverses des réductions des coûts d'exploitation, du fait du pouvoir unilatéral de renégociation de l'autorité publique.

Une gestion privée, proche des pratiques anglo-saxonnes de délégation, est préférable si l'effet adverse de la réduction des coûts d'exploitation sur la qualité est très faible, puisque la sur-incitation à investir est peu dommageable dans ce cas.

Enfin, si ces effets sont au contraire très élevés et si la qualité du service représente un faible enjeu de la mission de service public, une gestion publique est plus efficace.

Ces résultats contribuent donc à expliquer la forte propension de la gestion déléguée des services publics locaux en France, illustrée dans la première partie de cette étude (72% de la distribution d'eau, ainsi que 85% du chauffage urbain, 70% des transports urbains, et 65% du traitement des eaux usées sont gérés en délégation). Ils sont également confirmés par le succès d'entreprises privées françaises, spécialisées dans les services aux collectivités, et qui ont pu acquérir cette compétence par une large pratique de ces contrats de délégation.

De nombreuses questions restent toutefois ouvertes à ce sujet. L'analyse proposée mériterait en effet d'être étendue plus précisément aux diverses formules contractuelles rencontrées dans chacun des cadres institutionnels considérés, et dans lesquelles la propriété des actifs, la répartition des pouvoirs de décision et le mode de rémunération des acteurs peuvent varier. D'autre part, notre étude n'a pas intégré la dimension informelle présente dans les relations contractuelles entre partenaires privés et publics, ce que les développements actuels autour de la notion de « contrats relationnels » (Baker, Gibbons et Murphy [2002]) peuvent permettre d'intégrer. Enfin, cette analyse pourrait s'étendre aux problèmes de gestion déléguée présents dans d'autres cadres institutionnels, comme ceux des pays en transition ou en voie de développement, en introduisant de nouvelles contraintes, notamment celles liées à la corruption.

Références bibliographiques

- Auby J.F. [1997], *La délégation de service public*, Paris : Dalloz.
- Bennett J. & Iossa E., [2002]. « Building and Managing Facilities for Public Services » Unpublished Manuscript.
- Baker, G. P., Gibbons, R., Murphy, K. J., [2002] « Relational contracts and the theory of the firm » *Quarterly Journal of Economics* 117, 39-83.
- Commission des communautés Européennes [2004] *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*.
- Grossman, S.J., Hart O.D. [1986] « The Costs and Benefits of Ownership : a Theory of Vertical Integration », *Journal of Political Economy*, Vol. 94, pp. 691-719
- Hart O.D., Schleifer A. et Vishny R. [1997] « The Proper Scope of Government : Theory and Application to Prisons », *Quarterly Journal of Economics* 112, 1127-1161.
- Hart O.D. [2003]. « Incomplete Contracts and Public Ownership : Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships » *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 113(486), pp. C69-C76
- Hart O.D. [1995], Moore J. [1990], « Property rights and the Nature of the Firm », *Journal of Political Economy*, XCVIII, 1119-58
- Hart O.D. [1995], *Firms, Contracts and Financial Structure*, Clarendon Lectures in Economics, Oxford University Press.
- Laffont JJ., Tirole J., [1993] , *A theory of incentives in Regulation and Procurement*, Cambridge MIT Press.
- La Porta R., Shleifer A., Vishny R.W., Lopez de Silanes F., [1998], « Law and Finance » *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 6, December 1998
- Lopez de Silanes F., Shleifer A., Vishny R.W. [1997] « Privatization in the United States », *Rand Journal of Economics*, Autumn.
- Tirole J. [1994] « The Internal Organization of Government », *Oxford Economic Papers*, XLVI, 1-29.
- Vickers J., Yarrow G. [1988] *Privatization : An Economic Analysis*, Cambridge, MA : MIT Press.