

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ ET EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE : LES ALÉAS D'UNE COMPLÉMENTARITÉ ANTAGONIQUE

JEAN-MICHEL UHALDEBORDE*

Gestion publique ou gestion privée ? Le temps des opinions tranchées soutenant la supériorité quasiment par nature d'un modèle sur l'autre paraît dépassé. Les modalités pratiques de mise en œuvre des politiques publiques s'appuient de plus en plus sur des modes mixtes combinant et imbriquant acteurs et financements publics et privés. Délaissant le terrain manichéen, l'interrogation se déplace sur les mérites du partenariat public-privé (PPP). Nouvel habillage de pratiques relativement anciennes ? Figure rhétorique d'une cohabitation paisible et vertueuse pour le plus grand bien économique de la collectivité ? Phase et vecteur d'évolution et de modernisation de l'intervention publique ? S'il n'est plus question, sans inventaire rigoureux, de substitution pure et simple du marché (M. MATHIEU, 1994), sous diverses pressions, c'est cependant bien à son extension que l'on assiste (D. LORRAIN, 1995).

Par son expression générique, le partenariat, qui suppose une institutionnalisation de rapports entre partenaires stables mobilisés par une action commune, recouvre une diversité de formules juridiques et concerne de nombreux domaines des politiques locales. S'il s'applique à la gestion des services publics locaux, dans le financement ou la réalisation d'équipements ou dans leur fonctionnement courant, il peut également concerner d'autres aspects du développement économique territorial notamment l'élaboration de dispositifs de financement pour les entreprises locales. Quelles que soient ces modalités, largement exposées par ailleurs, l'un des principes fondateur et fédérateur du partenariat relève de l'efficacité économique. Cette référence, dont il est souvent malaisé d'isoler l'influence au milieu d'autres motivations (politiques, financières, etc.), et qui ne saurait donc prétendre à l'exclusivité dans l'explication de son développement, ne débouche pas pour autant sur une appréciation et sur un corpus théorique uniques (J.M. GLACHANT, 1994).

Cette relativité dans le jugement des performances du PPP tient tout d'abord à la diversité des critères recouverts par le thème de l'efficacité et à

* Professeur de sciences économiques à l'université de Pau et des Pays de l'Adour.

celle des configurations possibles du partenariat. Elles disqualifient toute généralisation sommaire. La relativité de l'appréciation tient aussi à la dynamique qui caractérise le partenariat et son analyse. Processus évolutif, il modifie l'état du mixage des ressources et des valeurs et ses résultats sont eux-mêmes sujets à variation. Les critiques sur ses qualités ne manquent pas : exploitation de rentes, rapports déséquilibrés entre partenaires, dérives financières incontrôlées etc. (J.M. UHALDEBORDE, A. RACONNAT, 1981). Les développements de la microéconomie, qui constitue ici le cadre théorique de référence, conduisent aussi à réexaminer l'argumentaire économique fondant le recours au PPP. S'il peut puiser dans la théorie des biens collectifs ou dans la théorie traditionnelle de la firme, des analyses plus récentes s'inspirant de la théorie de l'information ou de celle de l'assurance éclairent d'un jour nouveau les conditions de son exercice. Sans prétendre épuiser un aussi vaste et ambitieux sujet, le recours au prisme (nécessairement simplificateur) de l'analyse économique invite ainsi à mieux apprécier le PPP, d'une part, dans ses fondements économiques et, d'autre part, dans ses logiques de fonctionnement.

Cette double perspective conduit en premier lieu à sonder les arguments qui poussent les acteurs privés et publics à développer une telle *stratégie coopérative*. Elle incite aussi en second lieu à s'interroger sur la nature effective des relations entre partenaires et à y déceler des *comportements non coopératifs*. C'est en ce sens que, prenant des distances avec les références formelles des constructions juridiques ou financières, la réflexion vise à mettre à jour les aléas de cette complémentarité antagonique que paraît constituer le PPP.

Le partenariat expression d'une stratégie coopérative

Dans ses multiples figures juridiques (que le rapprochement des pratiques métisse fortement), le PPP qui, par définition, repose sur une adhésion volontaire, suppose un avantage mutuel pour les partenaires associés dans l'action commune. Si, pour l'agent privé, l'objectif économique poursuivi peut être assez aisément cerné (perspectives de profit, accroissement de parts de marché, étalement des coûts fixes, élément d'une stratégie de spécialisation ou de diversification), pour l'agent public, la référence à une efficacité supérieure pour la collectivité est à plus d'un titre ambiguë. L'efficacité peut s'envisager d'un point de vue technique (moindres coûts de production) ou économique (meilleure affectation des ressources). Elle peut s'apprécier au regard de l'économie des moyens mis en œuvre, de la relation entre les moyens et les services produits et de la réalisation des objectifs (respectivement *economy relation*, *efficiency relation* et *effectiveness relation*, K. ISAAC-HENRY et alii, 1995). Cette variété des critères ajoute à la complexité de l'appréciation des performances des activités du partenariat dans les domaines relevant des politiques publiques. S'il convient d'examiner la stratégie coopérative au regard de l'offre, selon une conception étroite du partenariat,

on ne saurait escamoter celle, moins évidente, qui peut se jouer du côté de la demande, dans une conception extensive du partenariat.

Partenariat, offre, production

En adoptant le point de vue de la collectivité publique, la motivation de la recherche d'un partenaire privé relève principalement des conditions de mise en œuvre des politiques et singulièrement de la production des services. La distinction opérée par nombre d'observateurs entre offre (ou fourniture) et production (G. TERNY, R. PRUD'HOMME 1988 ; P.-H. DERYCKE, 1990 ; J.M. UHALDEBORDE, 1987), souligne et délimite le partage des responsabilités et les points d'application de l'effort de rationalisation des capacités de réponse des institutions politiques. S'il leur revient d'intégrer les demandes et de les traduire en politiques c'est-à-dire en décisions d'affectation des ressources et donc de définition de la gamme et du niveau de prestation des services, cela n'implique pas nécessairement qu'elles doivent en assurer elles-mêmes la production. En empruntant une métaphore musicale, compositeur et chef d'orchestre, l'instance politique ne doit pas s'épuiser à chercher à être un homme-orchestre couvrant tous les pupitres dans l'exécution de la partition. La production ouvre ainsi un espace de coopération dont l'étendue dépend des caractéristiques des biens collectifs et des conditions « techniques » de réalisation des équipements et de gestion des services.

Il n'est pas dans la vocation de la théorie des biens collectifs de fournir des règles pratiques de choix de mode de gestion. Conçues dans une perspective d'approfondissement analytique, les typologies qui en sont issues ne délivrent que des orientations générales. Tout au plus, l'économie publique locale établit-elle les conditions accommodantes d'un recours à des modes privés de gestion : exclusion des fonctions régaliennes et des missions d'intérêt général, degré de divisibilité des biens, mesurabilité (P.-H. DERYCKE, G. GILBERT, 1988 ; P.-H. DERYCKE, 1990). Les lignes de partage demeurent cependant floues et les conclusions robustes assez minces. En revanche, si l'on se focalise sur les conditions technico-économiques de production des services, plusieurs arguments militent en faveur du partenariat et tout particulièrement de la délégation de tâches de production (en précisant encore *stricto sensu*) à des opérateurs spécialisés.

Issue de la théorie microéconomique traditionnelle de la firme, la quête d'un optimum dimensionnel demeure, en la matière, l'argument le plus pertinent et le plus permanent (M. DIDIER, 1990 ; F. TROGER 1995). Le recours à un partenaire (qui en l'occurrence pourrait être une entreprise publique) permet de tirer profit d'économies d'échelle hors de portée d'unités de production municipales limitant leur activité à une localité. Si leur seuil de manifestation demeure discuté et variable selon les domaines d'intervention (J.M. UHALDEBORDE, 1987), nombre de travaux ont confirmé la présence d'économies d'échelle (en consommation et dans la production) dans la

gestion des services locaux (W.W. POMMEREHNE, C.B. BLANKART, 1979). Les caractéristiques dimensionnelles des collectivités territoriales poussent au recours à un partenariat pouvant précisément opérer à grande échelle afin de bénéficier d'une prestation à moindre coût. La situation est particulièrement nette en France en raison de la fragmentation de la carte communale : la taille médiane des communes est, en 1990, de l'ordre de 375 habitants, près de 90 % comptent moins de 2 000 habitants et les agglomérations sont fortement balkanisées. La coopération intercommunale est-elle une réponse adaptée au regard des conditions d'offre et de production des services locaux ? Dès lors qu'elle favorise une forme de congruence entre l'espace des bénéficiaires et celui des payeurs, elle contribue à internaliser des effets de débordement qui caractérisent nombre de biens collectifs. Cette compensation des externalités géographiques, conforme au « *principe d'équivalence financière* » (M. OLSON) de la théorie économique du fédéralisme, est théoriquement de nature à mieux calibrer l'offre pour la collectivité. Le problème des conditions de production reste cependant entier tant que la population regroupée à desservir est insuffisante pour bénéficier des coûts les plus faibles. Il faut d'ailleurs observer que les groupements intercommunaux sont en France, en règle générale, de taille très modeste par le nombre de communes associées dans une même structure et par la population concernée. Le recours à des opérateurs spécialisés demeure encore une solution économiquement opportune même dans un cadre intercommunal. De fait, le partenariat dans la gestion de nombre d'équipements ou de services d'agglomération y est actif. Relativement à une unité de production publique (sauf si elle opère au plan national), les autorités locales peuvent donc escompter d'un partenaire privé tous les avantages en termes de coûts d'une plus grande capacité de production et d'économies d'apprentissage résultant de l'expérience et d'un savoir-faire accumulé dans le métier. Cette forme d'organisation technique explique d'ailleurs que, sans sacrifier un maillage communal fin, les services collectifs aient pu se développer dans des conditions économiques acceptables. L'essor du PPP et des satellites municipaux est indissociable de la permanence de la carte communale. Par ailleurs, face à des situations exceptionnelles (catastrophe) ou de pointe, le partenaire privé peut être en mesure de mobiliser les ressources de son réseau d'appartenance afin de garantir rapidement la continuité du service public. Illustrant le propos par l'exemple de la situation éprouvée à Nîmes en 1988, M. DIDIER (1990) traduit cet avantage en termes « d'économies d'échelle de réaction face au risque ». Plus largement, le partenaire privé est supposé doté d'une plus grande souplesse d'action que les organismes publics.

Un second argument, plus contingent, relève de l'adaptation organisationnelle. Face à un environnement changeant et à une complexification croissante des services à assurer, le recours au partenaire privé spécialisé serait la meilleure méthode pour accéder à un savoir-faire idoine garant d'une qualité

des prestations. Au demeurant, les firmes sont directement intéressées par l'extension des parts de marché leur permettant d'amortir des coûts sur un plus grand volume d'activité. Le partenariat est également envisagé comme une formule de modernisation de la gestion locale que l'inertie des services municipaux freinerait. La portée de l'argument ne paraît pas, au plan économique, aussi décisive que celui des économies de dimension. Sans négliger les obstacles internes au changement qui justifient, dans une stratégie de contournement, la recherche d'un partenariat, sa mise en œuvre, potentielle (l'effet d'épée de Damoclès qu'évoque V. HOFFMANN-MARTINOT, 1990) ou effective, poursuit parallèlement d'autres finalités. Étayé dans les années 1980 par les conjectures de la théorie économique de la bureaucratie appliquée aux services publics locaux (X. GREFFE, 1981), l'argument a perdu de sa vitalité avec l'effritement de ses justifications théoriques. Les difficultés de vérification empirique probante des thèses de surproduction (W.A. NISKANEN) ou de surcoût (J.L. MIGUE, G. BELANGER) bureaucratique et de ses variantes (préférence pour la qualité etc.) ont tempéré l'engouement et conduit à plus de mesure (J.D. LAFAY, 1993) dans l'appréciation des mérites respectifs des modes de gestion publique et privée.

Un troisième type d'argument concerne la mutualisation des risques liée à certaines facettes des politiques publiques de développement territorial. Celles-ci ne se limitent pas à l'offre de services publics ; les autorités locales ou régionales sont impliquées dans des financements de gros projets d'équipement ou dans des dispositifs d'appui aux entreprises. Le partenariat se manifeste alors à travers des institutions financières auxquelles les collectivités publiques peuvent être partie prenante (sociétés de capital risque, structures de mobilisation de l'épargne de proximité) ou des opérateurs mixant capitaux privés et publics. Dans ces formules, quel est l'avantage mutuel du partenariat ? Pour les autorités publiques, il émane de l'accès à des compétences spécifiques relevant de l'ingénierie financière. Pour les opérateurs privés, l'avantage du partenariat est double : d'une part, il provient de la réduction des risques en s'adossant aux garanties publiques, d'autre part, il réside dans l'amélioration possible de la rentabilité des projets (G. JESTIN, 1988 ; G.J. GUGLIELMI, 1995).

En résumé, au regard de la mise en œuvre pratique des politiques publiques territoriales, le partenariat est une modalité institutionnelle qui, pour l'essentiel, est censée réduire les coûts par exploitation des économies de dimension, améliorer la qualité en favorisant les adaptations organisationnelles, minimiser les risques liés au financement des interventions à caractère économique.

Partenariat, demande, coproduction

La conception du partenariat ne peut pas se limiter au versant « offre » des

politiques publiques. Elle doit également s'envisager, même si le terrain y est moins balisé, plus mouvant et incertain selon le versant « demande ». Selon des modalités non systématiquement formalisées, les usagers, isolés ou organisés, aspirent à être reconnus comme partenaires à part entière dans la chaîne de formation des politiques publiques. Cette revendication émergente, expression du mouvement des valeurs dans la société, conforte la pertinence de considérations théoriques que résume l'expression de « coproduction des services collectifs ».

Dressant un bilan des travaux engendrés par le modèle de TIEBOUT, W.E. OATES (1981) a relevé que ce courant a pratiquement ignoré ce que lui considère comme le problème central des finances locales : la nature de la fonction de production des services municipaux. Pour certains services locaux majeurs tels que l'éducation, la sécurité publique, la qualité de l'environnement, la fonction de production a pour arguments, non seulement les inputs directs traditionnels (le travail et le capital) mais aussi les caractéristiques des individus qui composent la collectivité. Cette insuffisance est véhiculée par une ambiguïté terminologique : derrière la connotation administrative (le service municipal) se cache la « *dénotation substantielle* » (G. DIVAY, 1980). Prénante dans l'analyse des biens collectifs, cette ambiguïté est soulignée par G. TERNY (1971, 1986) qui invite à distinguer les « *consommations intermédiaires* », inputs du processus de production de services collectifs appelés « justice », « sécurité intérieure », « niveau culturel ». Sur le fond, la conception de W.E. OATES est une extension de la présentation des biens collectifs de A. SANDMO (1973) (articulation de segments privés et publics). Elle débouche sur l'idée de coproduction des biens collectifs (G. DIVAY, 1980) au sens où elle exprime, d'une part, l'interdépendance des états des services collectifs (effets externes technologiques entre services, phénomènes de complémentarité et de substituabilité entre services pour aboutir à un état déterminé d'un bien collectif), d'autre part, le conditionnement de l'état des biens collectifs par l'interdépendance entre activités publiques et activités privées. La logique de cette conception aboutit à estomper la dichotomie traditionnelle entre production et consommation. Dans ce cadre d'analyse, les citoyens sont simultanément usagers et coproducteurs. Cette coproduction ne se limite pas seulement au cas de la congestion mais embrasse toute la valorisation des supports mis en place par les autorités locales (services et équipements). En conséquence, comme le relève W.E. OATES, « *l'efficacité dans la consommation et la production deviennent des problèmes inséparables* » (p. 96). Les implications théoriques, méthodologiques et pratiques d'une telle vision des biens collectifs sont multiples. Elle affecte notamment la perception et l'appréciation des performances des actions municipales selon la distinction familière en contrôle de gestion : économie, efficacité, efficacité. Au-delà, c'est la conception même du partenariat public-privé qui en est profondément transformée.

Service public ou service du public ? (M. SAIAS, J.P. LEONARDI, 1977). Le concept de coproduction tend à déplacer l'alternative vers : service avec le public. Il traduit la recherche de la construction d'un « partenariat de service public » (Ph. BRACHET, 1995) exprimant une véritable prise en compte et une association des usagers-clients-citoyens. Les enjeux de cette autre forme du PPP sont considérables au regard de l'efficacité des politiques publiques territoriales. Contenue dans la notion même de coproduction, l'intervention des utilisateurs des services est essentielle puisque, par destination, c'est par les conditions de leur usage que l'objectif visé sera atteint. Il a pu être établi (Ph. BRACHET, 1995) que les performances des organismes publics étaient corrélées positivement avec l'importance du partenariat avec les associations d'usagers. Si l'on peut y percevoir une relation causale, le partenariat serait bien un vecteur d'efficacité, on ne peut cependant pas exclure que l'observation témoigne seulement de pratiques plus prosaïques : seuls les organismes performants se risquent à un véritable partenariat avec les utilisateurs. En dépit des incertitudes sur sa réalité, les autorités exploitantes ont toutefois tout intérêt à recueillir systématiquement les informations auprès des usagers afin de mieux ajuster les prestations. A.O. HIRSCHMAN (1971) s'est inspiré de la situation des transports ferroviaires au Nigeria afin d'élaborer son analyse en termes de défection (*exit*) et de prise de parole (*voice*), toujours utile pour analyser l'évolution des services publics. Face à une détérioration non perçue et non corrigée d'un service, dès lors qu'existent des solutions de substitution, les usagers qui désertent les premiers, les plus exigeants en termes de qualité, sont aussi souvent ceux qui auraient été les plus à même de prendre la parole. Seuls demeurent les utilisateurs captifs, souvent les moins revendicatifs par crainte de voir disparaître le service ou relever son tarif. La qualité ne cesse de diminuer et le service perd en efficacité dans un processus cumulatif de dégradation. Si une telle logique d'implosion peut paraître excessive, elle indique l'importance à attacher à l'appréciation permanente des utilisateurs et à les considérer comme des partenaires à part entière. Cette disposition s'avère d'autant plus importante que les attentes des citoyens se diversifient, que leur niveau d'exigence s'est progressivement élevé. Précisément, au regard des services publics, les attitudes tendent à se déplacer de la position de l'utilisateur vers celle du client (valeurs consuméristes) ou du citoyen (valeurs civiques). Dans les deux cas, dans des perspectives différentes, il ne s'agit plus de subir une offre mais bien d'être associé ou du moins entendu dans l'élaboration de la réponse. L'exigence ne s'applique pas seulement à la qualité du produit final mais aussi aux conditions de sa conception et de sa réalisation.

Une telle perspective constitue un véritable défi pour les autorités locales et les exploitants de services publics. Il s'agit de passer d'un « comportement de souveraineté », inscrit dans la tradition de commandement de l'administration, à un véritable comportement de partenariat. Celui-ci va au-delà de la

consultation et de la concertation (encore plus de l'information des usagers). Il suppose une institutionnalisation de rapports stables avec des interlocuteurs reconnus et permanents. Cette orientation, qui ne se décrète pas, soulève à son tour toute une série d'interrogations notamment sur la nature et la qualité de la représentation des usagers, le rôle des associations n'étant pas clairement perçu et parfois contesté.

Ainsi, selon que l'on retiendra une conception plus ou moins extensive du PPP, les fondements économiques de la stratégie coopérative se déplacent. Ils reposent sur une double complémentarité entre offreurs publics et producteurs privés mais également entre versants offre et demande des politiques territoriales. Dans son esprit, le PPP doit constituer un jeu à somme positive. Il convient cependant d'observer, à la lumière de son fonctionnement effectif, qu'une stratégie coopérative n'exclut pas des comportements non coopératifs.

Le partenariat vecteur de comportements non coopératifs

La conception idyllique du PPP fondée sur un équilibre entre les partenaires, sur la transparence de l'information quant au processus de production et aux résultats de l'activité, résiste mal à l'observation des pratiques effectives. Cette représentation du monde sous-jacente au corpus théorique néo-classique traditionnel s'efface désormais au profit de conceptions moins héroïques et plus fidèles aux conditions réelles de fonctionnement des institutions et des organisations et, dans le cas présent, du PPP. Faisant appel à la théorie de l'information et à ses branches dérivées (théorie de l'agence, des contrats, des incitations) (J.J. LAFFONT, 1983 ; J.E. STIGLITZ, 1991), elle offre un cadre d'analyse stimulant des pratiques du PPP. Elle ouvre aussi des perspectives à sa « refondation » selon des modalités qui, en clarifiant les responsabilités et le rôle de chacun des partenaires, peuvent déboucher sur un nouveau modèle de PPP.

Partenariat, relation d'agence, asymétrie d'information

Le PPP relève, parmi d'autres cas de figure qui concernent l'organisation politico-administrative (J. FERRIS, D.R. WINCKLER, 1991), typiquement de ce que l'analyse économique qualifie de « relation d'agence » (G. CHARREAUX, 1987). Les auteurs anglo-saxons assimilent d'ailleurs volontiers *partnership* et *multi-agency local provision* (J. FENWICK, 1995). Ce modèle vise à décrire les relations de délégation de pouvoir qui caractérisent les organisations complexes. Une relation d'agence repose en effet sur un contrat aux termes duquel une personne, dénommée le principal ou le mandant, confie à un agent également dénommé mandataire le soin d'exécuter en son nom une tâche. Son accomplissement implique une délégation de décisions du principal à l'agent. A titre complémentaire, on peut relever que ce type de

relations induit un certain nombre de coûts dits d'agence, qui sont une variété de coûts de transaction (O. E. WILLIAMSON, 1979), liés à la nécessité pour le mandant de surveiller les activités de l'agent et pour le mandataire de les justifier au principal (E. GINGLINGER, 1990). Cette situation correspond à nombre de relations qui lient les autorités locales avec des entreprises privées intervenant en matière de gestion de services publics locaux. Les relations sont parfois même plus complexes dès lors que l'on observe par exemple que des collectivités locales confient à des sociétés d'économie mixte le soin de conduire des opérations et que la SEM, de son côté, aura recours à un gestionnaire. Un cas de figure similaire apparaît avec une commune adhérent à une structure intercommunale qui elle-même utilise les services d'une entreprise privée. La relation d'agence soulève deux questions cruciales pour le principal ; elles revêtent dans le contexte institutionnel français une acuité particulière.

Une première source de tensions tient au déséquilibre des pouvoirs qui marque le partenariat. Le modèle français de gestion des services urbains (D. LORRAIN, 1990) repose sur l'intervention de puissants groupes industriels dont la plupart ont vu le jour dans la seconde moitié du XIX^e siècle : la Compagnie générale des eaux, la Société lyonnaise pour la distribution de l'eau, la CGFTE pour les transports, etc. Ces entreprises ont développé des stratégies d'intégration verticale, d'extension territoriale de leur implantation et de diversification sur des marchés complémentaires. Elles ont été rejointes par des filiales des grands groupes privés tels Bouygues (la SAUR pour la distribution de l'eau par exemple). Les partenaires des autorités locales sont ainsi des opérateurs extrêmement puissants qui conduisent des stratégies industrielles et financières dans un cadre désormais international. A titre d'illustration, si la SAUR se diversifie en France, elle axe son développement à l'étranger sur l'eau. La CGE, fortement présente à l'étranger dans le secteur de l'eau (Grande-Bretagne, Espagne, Italie, États-Unis), occupe aussi une place de choix dans l'hospitalisation privée en Grande-Bretagne (P. RODOCANACHI, V. DOSHI, 1994). Il en découle que le partage du pouvoir de négociation est considérablement déséquilibré ; l'image d'une complémentarité est excessivement flatteuse pour les collectivités locales. Il faut aussi observer que la possibilité de concurrence est dans ce secteur limitée. L'accès au marché de nouveaux intervenants n'est guère aisément envisageable en raison des moyens à mobiliser et de la durée des contrats. Ces marchés apparaissent ainsi faiblement contestables. A de multiples reprises et depuis de nombreuses années, dans ses rapports, la Cour des comptes a d'ailleurs fustigé tout à la fois la trop longue durée des contrats, le défaut de mise en concurrence des filiales spécialisées des groupes dans les travaux relevant du code des marchés publics, la position d'infériorité dans laquelle se trouvent les collectivités locales face à leurs partenaires privés.

Une deuxième difficulté de fonctionnement, assez étroitement liée à la

précédente, relève de ce que l'on qualifie de risque moral induit par les asymétries d'information dans la relation d'agence. Dans un univers d'information transparente, et donc symétrique, le contrat de délégation ne soulève pas de problème particulier et peut se dérouler normalement sans risque de dérapage non perceptible relativement aux termes initiaux. Dans les faits, l'hypothèse de transparence est rarement vérifiée et le principal ne dispose pas de toute l'information sur l'activité du mandataire ; celui-ci a, au contraire, tout intérêt à la dissimuler ou à la manipuler. Cette asymétrie permet à l'entreprise qui a reçu délégation de poursuivre des objectifs qui lui sont propres et non nécessairement partagés ou souhaités par le mandant. L'exploitation de cette rente d'information est susceptible de se manifester de différentes manières : incapacité pour la collectivité publique d'observer les actions engagées par l'agent, méconnaissance de la part du principal d'informations détenues en propre par le mandataire sur sa véritable fonction de coût et sur sa productivité, etc. Dans les pratiques de délégation de services, les autorités locales sont ainsi particulièrement démunies pour apprécier la qualité du service ou pour examiner les comptes d'exploitation des prestataires. Certains postes sont traditionnellement dénoncés pour leur opacité et la difficulté d'appréciation du bien-fondé de leur imputation : études, renouvellement de matériel, analyses.

Dans ces domaines de forte technicité, la délégation a été pour les élus locaux un moyen de se décharger de services complexes sans être (ou pouvoir être) trop regardants. Cette période semble révolue : le contexte politique et financier et les évolutions réglementaires forcent à plus de vigilance.

Partenariat, réglementation, incitation

Le partenariat sur une action commune n'implique évidemment pas une identité des objectifs des acteurs qui coopèrent. Pour simplifier, la collectivité publique doit rechercher la couverture d'un besoin collectif au meilleur coût ; pour l'entreprise privée, l'objectif gravite autour de la réalisation de profits. En raison des asymétries de pouvoir et d'information relevées au sein du partenariat, il encourt le risque de n'aboutir qu'à une simple redistribution de la rente monopolistique d'une entité publique vers un exploitant privé (F. TROGER, 1995). Dès lors, il peut être tentant de vouloir contraindre son activité par une réglementation. Cette volonté de contrôle, pour légitime, n'est-elle cependant pas contradictoire avec le souci d'autonomie gage d'efficacité et de rentabilité financière pour l'entreprise ? E. GINGLINGER (1990) souligne à juste titre qu'à défaut de mécanisme incitatif, la démarche peut s'avérer décevante : seules les firmes les plus médiocres accepteront de prendre en charge un service public ou l'entreprise essaiera de contourner les contraintes. Il convient de rechercher, par des dispositifs incitatifs, le partage optimal ménageant les intérêts de la collectivité et sauvegardant une forme

de « rente d'information » porteuse de profit pour l'exploitant.

Au-delà de sa version positive, la théorie de l'agence revêt une dimension normative. Elle est conçue comme une théorie des contrats optimaux ou des incitations optimales. Si ses enseignements sont malaisés à traduire en recommandations pratiques (J.M. GLACHANT, 1994), ils fixent cependant des lignes de réflexion et des orientations pour l'action. Pour l'essentiel, il s'agit, en combinant une politique de prix et une politique d'audit, d'amener l'entreprise à divulguer les bonnes informations. Ici aussi la spéculation intellectuelle rejoint les préoccupations institutionnelles, les collectivités publiques recherchant les moyens de fonder le partenariat sur des relations mieux équilibrées et plus clairement établies. Il est symptomatique que l'Association des maires de France vienne de créer une association formée d'experts indépendants, Service public 2000, dont la vocation sera d'aider les municipalités dans leurs relations avec les grandes entreprises privées (notamment en matière de gestion de l'eau). Ses missions seront de trois ordres : préparer et négocier les contrats, contrôler leur bonne exécution, conseiller en cas de litige. Cette possibilité de recourir à une capacité d'expertise et d'audit va nettement dans le sens des recommandations des experts (E. GINGLINGER, 1990). Ainsi en matière de clause de sauvegarde (révision des conditions du contrat lorsque certains seuils sont atteints), le recours à un audit aléatoire est de nature à inciter les firmes à ajuster les prix d'elles-mêmes tout en limitant le nombre de contrôles réels. Outre cet aspect stratégique, la possibilité effective de disposer d'une capacité d'audit permet, par exemple d'envisager la négociation de clauses contractuelles de pénalités si l'on constate une surestimation trop importante des coûts annoncés relativement aux coûts observés. L'aspect le plus délicat concerne la fixation du prix du service de telle sorte qu'il incite à plus d'efficacité. C'est la raison pour laquelle les formules du type taux de rendement fonction du capital investi sont abandonnées au profit des formules du type prix fixé. Dans le premier cas, la firme n'est pas incitée à améliorer ses performances puisque sa rémunération en est indépendante ; dans le second, elle a tout intérêt à contenir ses coûts puisque son profit en dépend. La difficulté dans les éventuelles renégociations sera de déterminer le niveau de la rente que la collectivité accepte de voir conserver par l'entreprise.

Pour s'engager effectivement dans cette voie, de nombreux obstacles sont à surmonter. Ils tiennent notamment à la culture des élus qui ont trop souvent considéré la délégation de service comme un véritable transfert, une tâche dont on n'a plus à s'occuper (D. LORRAIN, 1990). De fait, nombre de situations relèvent de ce schéma qui traduit une forme de désintérêt (à moins que ce ne soit une confiance aveugle) et de sous-utilisation des compétences de contrôle de gestion qui commencent à apparaître dans les municipalités urbaines. Par ailleurs, la démultiplication des satellites, en réponse à la fragmentation communale, élève les coûts de transaction et ne favorise pas

une régulation d'ensemble du dispositif d'intervention. Il demeure cependant que des domaines relevant largement du PPP, notamment celui de la filière eau ou de la gestion des déchets, deviennent très sensibles. Les nouvelles contraintes réglementaires et l'intensité des efforts à fournir dans les toutes prochaines années pour satisfaire aux normes communautaires devraient forcer les élus à porter une plus grande attention à la nature et aux conditions du PPP.

Conclusion

Le thème des fondements économiques du PPP est trop vaste pour prétendre l'avoir complètement parcouru. Son traitement mériterait bien plus de nuances afin de tenir compte de la diversité des domaines concernés et des formules envisageables. Il semble toutefois que quelques lignes de force s'extraitent de l'imbrication, fort ancienne en France et structurellement nécessaire, entre partenaires privés et publics en matière de développement territorial. L'argumentaire économique s'est en effet sensiblement renouvelé et enrichi. Le débat s'est déplacé de la réflexion sur l'objet du partenariat à celui sur ses modalités. Les considérations techniques conduisent toujours à privilégier, tout particulièrement en France en raison des caractéristiques dimensionnelles des communes, l'argument des économies d'échelle et des conditions de production (souplesse, complexité, etc.). Cette ligne de conduite n'est cependant pas suffisante pour délimiter rigoureusement le périmètre du partenariat et encore moins pour le fonder sur des règles du jeu optimales. La réflexion sur la nature et le contenu de la relation contractuelle prenant en compte les modalités effectives de fonctionnement des organisations, conduit désormais à focaliser l'attention sur l'élaboration et le suivi de contrats incitatifs. Ce glissement des préoccupations des aspects techniques (le périmètre du PPP) aux aspects institutionnels (le contrat de partenariat) n'est sans doute pas fortuit et uniquement lié aux développements de la théorie économique. Il témoigne du déplacement des contraintes d'environnement et financières sur les autorités locales. Un tel glissement affecte aussi la conception même du partenariat principalement envisagé en termes d'offre. Les usagers revendiquent de plus en plus d'être reconnus comme partenaires dans le dispositif de satisfaction des besoins collectifs en qualité de coproducteurs des biens collectifs.

Peut-on conclure à l'émergence, même confuse et incertaine, d'un nouveau modèle de PPP ? A défaut de perception assurée, les mouvements à l'œuvre paraissent clairement marquer les limites d'une conception qui a correspondu à la phase de croissance et d'urbanisation rapides de la France au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Les tensions budgétaires et les attentes sociétales forcent à tout le moins à des révisions profondes de la manière d'envisager la question de la réalisation, du financement et de la

gestion des services collectifs. C'est pour les autorités locales, tout particulièrement en milieu urbain, un défi qui ne pourra être relevé qu'en enrichissant la culture juridico-administrative dominante par des références et des perspectives managériales (au plein sens du terme).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BRACHET Ph. (1995), «Problématique du partenariat de service public», *Politiques et Management Public*, Volume 13, n° 1, mars, pp. 87-105.
- CHARREAUX G. (1987), «La théorie positive de l'agence : une synthèse de la littérature» dans C.E.D.A.G., *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise*, Economica, Paris, pp. 21-55.
- DERYCKE P.-H., GILBERT G. (1988), *Économie publique locale*, Economica, Bibliothèque de Science Régionale, Paris.
- DERYCKE P.-H. (1990), «Typologie des services publics locaux et choix d'un mode de gestion» dans *Performances des services publics locaux*, G.R.E.P.-U.N.S.P.I.C., Litec, Paris, pp. 61-92.
- DIDIER M. (1990), «Évaluation des performances de divers modes de gestion des services publics locaux - étude de cas» dans *Performances des services publics locaux*, G.R.E.P.-U.N.S.P.I.C., Litec, Paris, pp. 95-146.
- DIVAY G. (1980), «La coproduction des biens collectifs locaux et ses implications institutionnelles : critique de certaines thèses du «public choice»», *Revue Canadienne de Science Politique*, Vol. XIII, n° 1, mars, pp. 33-53
- FENWICK J. (1995), *Managing Local Government*, Chapman & Hall, Londres.
- FERRIS J., WINCKLER D. R. (1991), «Agency Theory and Intergovernmental Relationships» dans *Les finances publiques avec plusieurs niveaux de gouvernement*, édité par R. Prud'homme, *Foundation Journal Public Finance*, La Haye, pp. 155-166.
- GINGLINGER E. (1990), «Contrats de concession et comportements des opérateurs privés de services publics locaux» dans *Performances des services publics locaux*, G.R.E.P.-U.N.S.P.I.C., Litec, Paris, pp. 203-241.
- GLACHANT J. M. (1994), *Le marché et le hors-marché. Une analyse économique des entreprises publiques françaises*, Publications de la Sorbonne, Paris.
- GREFFE X. (1981), *Analyse économique de la bureaucratie*, Economica, Paris
- GUGLIELMI G. J. (1995), «Le financement privé du développement local» dans *Le financement du développement local*, P.U.F., Paris, pp. 35-51.
- HIRSCHMAN A.O. (1972), *Face au déclin des entreprises et des institutions*, traduit de l'anglais par C. Besseyrias, collection «Economie humaine», Economie et Humanisme, Les Éditions ouvrières, Paris.
- HOFFMANN-MARTINOT V. (1990), «Concurrence et performances dans les services publics locaux : objectifs, principe et modalités d'application» dans *Performances des services publics locaux*, G.R.E.P.-U.N.S.P.I.C., Litec, Paris, pp. 173-197.

- ISAAC-HENRY K., PAINTER C., BARNES C. (1993), *Management in the Public Sector*, Chapman & Hall, Paris.
- JESTIN G. (1988), «Le financement des grands équipements collectifs», *Revue Française de Finances Publiques*, n° 22, pp. 141-163.
- LAFAY J.-D. (1993), «Théorie économique de la bureaucratie : Du mea culpa de Niskanen à l'examen des faits», *Analyses de la S.E.D.E.I.S.*, n° 93, mai, pp. 41-46.
- LAFFONT J.-J. (1983), *Cours de théorie microéconomique : Économie de l'incertain et de l'information*, Volume 2, Economica, Paris.
- LORRAIN D. (1988), «Le débat public-privé et les services urbains», dans *Services urbains & gestion locale*, Plan Urbain, La Documentation Française, Paris.
- LORRAIN D. (1990), «Le modèle français de services urbains», *Économie et Humanisme*, n° 312, pp. 39-58.
- LORRAIN D. (1995), «L'extension du marché» dans *La privatisation des services urbains en Europe*, sous la direction de D. Lorrain et G. Stoker, La Découverte, collection Recherches, Paris, pp. 9-30.
- MATHIEU M. (1994), «Privatiser, c'est plus ou moins cher et ça peut rapporter plus ou moins gros», *Analyses de la S.E.D.E.I.S.*, n° 99, mai, pp. 15-20.
- OATES W. E. (1981), «On Local Finance and the Tiebout Model», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 71, n°2, may, pp. 93-98.
- POMMEREHNE W. W., BLANKART C. B. (1979), «Les économies d'échelle dans les services urbains», *Revue Économique*, Vol. 30, n° 2, mars, pp. 338-354.
- RODOCANACHI P., DOSHI V. (1994), «Les services publics locaux dans les économies de la CEE : un véritable enjeu économique», dans *La gestion des services publics locaux*, sous la direction de G. Terny, Litec, Paris, pp. 31-47.
- SAIAS M., LEONARDI J.P. (1977), «Service public et service du public», *Revue Française de Gestion*, mai-juin/juillet-août, pp. 9-24.
- SANDMO A. (1973), «Publics Goods and the Technology of Consumption», *Review of Economic Studies*, Vol. 55, pp. 517-528.
- STIGLITZ J.E. (1991), «Théorie de l'information», *Risques*, n° 4, pp. 203-214.
- TERNY G. (1971), *Économie des services collectifs et de la dépense publique*, Dunod, Paris.
- TERNY G., PRUD'HOMME R. (1988), «Le financement des équipements collectifs : bilan et perspectives», dans *Le financement des équipements publics de demain*, sous la direction de G. Terny et R. Prud'homme, Economica, Paris, pp. 23-43.
- TERNY G., PRUD'HOMME R. (1990), «Performances et modes de gestion des services publics locaux. Quelques enseignements d'un colloque» dans *Performances des services publics locaux*, G.R.E.P.-U.N.S.P.I.C., Litec, Paris, pp. 15-26.
- TROGER F. (1995), *Services publics : faire ou déléguer ?*, Vuibert, Paris.
- UHALDEBORDE J.-M., RACONNAT A. (1981), *Étude sur les satellites municipaux - Note de synthèse*, Rapport de recherche, Université de Bordeaux I, D.G.C.L.-I.E.R.S.O., janvier.
- UHALDEBORDE J.-M. (1987), *Fédéralisme financier et organisation politico-administrative des agglomérations*, Rapport de recherche, Université de Bordeaux I, I.E.R.S.O., octobre.

WILLIAMSON O.E. (1979), «Transaction-Cost Economics : the Governance of Contractual Relations», *Journal of Law and Economics*, Vol. XXII, n° 2, december, pp. 233-262.