HAL
open science

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE EN EUROPE CENTRALE

Cathy Zadra-Veil

To cite this version:

Cathy Zadra-Veil. LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE EN EUROPE CENTRALE. Economies et finances. Université de Paris 8, 2010. Français. NNT : . tel-02145405

HAL Id: tel-02145405

https://shs.hal.science/tel-02145405

Submitted on 2 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS VIII SAINT DENIS-VINCENNES
Sciences Economiques

THESE POUR LE DOCTORAT EN SCIENCES ECONOMIQUES

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE EN EUROPE CENTRALE

PRESENTEE ET SOUTENUE PUBLIQUEMENT PAR CATHY ZADRA

Le mardi 19 octobre 2010

Devant le jury suivant :

Directeur de Thèse
M. ALAIN DE TOLEDO, Maître de Conférences, HDR,
Université Paris VIII

Rapporteurs
Mme ELISABETH CAMPAGNAC, Directrice de Recherche au LATTS, HDR
Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

M. JACQUES-LAURENT RAVIX, Professeur,
Directeur du GREDEG /CNRS
Université de Nice Sophia Antipolis

Suffragants
M. CLAUDE MENARD, Professeur,
Université Paris I

M. GHISLAIN DELEPLACE, Professeur,
Directeur du LED
Université Paris VIII

Avertissements

L'UNIVERSITE DE PARIS VIII n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Je commencerais par remercier tous ceux qui ont cru en ce projet.

- ✓ Mes remerciements vont d'abord à celui qui m'a accompagnée, soutenue, relevée quand il fallait, et guidé, Alain de Tolédo, mon directeur de thèse, et qui a cru en ce projet dès le début en sachant fort bien que concilier une vie professionnelle, familiale et de recherches serait un projet long et semé d'embûches.
- ✓ Ensuite mes remerciements s'adressent à tous les membres du Séminaire de Doctorants de Paris VIII, dont les réunions de travail ont été des rendez-vous très riches et indispensables à l'aboutissement de ce travail, avec l'accompagnement de François Fourquet, dont la patience, l'écoute et le soutien ont été inconditionnels.
- ✓ Mes remerciements vont aussi aux collègues de l'Université Paris VIII, ainsi qu'à Jacques Aberlen, ancien Directeur de Département, qui ont su m'accueillir dans leur équipe et qui m'ont beaucoup appris sur le métier d'enseignant.
- ✓ Je remercie aussi toutes les rencontres qui ont ponctué ce travail et l'ont guidé par leurs remarques, leurs analyses critiques, et leur écoute au moment de Séminaires ou Colloques, dont ceux de l'Université Paris I (PPF) : Wladimir Andreff, Claude Ménard…, et ceux du RESER : Elisabeth Campagnac, Marianne Abramovici, Faiz Gallouj, Claudie Meyer, Pierre Bauby…
- ✓ Et enfin merci à certains amis et relecteurs : Muriel Faverie, Séverine Chédor et mon mari Nicolas Veil pour leur patience et leur précieux soutien.

A Stefan, Katica, Nicolas, Mathilde, et Geoffroy.

"La connaissance s'acquiert par l'expérience, tout le reste n'est que de l'information".
Albert Einstein

Résumé

Les Partenariats Public-Privé (PPP) se développent dans le monde entier aussi bien dans les pays développés, que dans ceux en voie de développement. En Europe centrale, avec la transition postsocialiste et l'intégration à l'UE, les besoins en infrastructure sont criants avec des moyens de financement insuffisants. Les modalités contractuelles complexes des PPP présentent des limites majeures, dont celle de l'asymétrie d'information, offrant là un pouvoir de marché certain aux firmes multinationales. L'évaluation des PPP est analysée à travers des méthodes différentes de choix et d'arbitrage des projets au niveau communautaire et national offrant une possibilité de réduire l'asymétrie d'information à chaque étape du cycle de vie du contrat. Toutefois, afin de dresser les conditions nécessaires à la contribution positive des PPP au développement des infrastructures, la régulation démocratique permettant la confrontation des intérêts de tous les partenaires, y compris les usagers, se présente comme le moyen de dépasser les limites intrinsèques du PPP. La mise en place de micro-institutions stimulerait le développement de bonnes pratiques, gages d'un partenariat gagnant-gagnant.

Mots-clefs : *Partenariat public-privé, Asymétrie d'information, Services d'intérêt Général, Service Public, Contrat, Europe centrale, Infrastructures, Ex ante.*

Abstract

Public-Private Partnerships(PPP) are developing all over the world as well as in the developed countries. In Central Europe, with the post socialist transition and the integration to the EU, the needs in infrastructure are striking with insufficient means of financing. The complex contractual modalities of the PPP present major limits, of which that of the information asymmetry, offering a power on market for multinationals there. The evaluation of the PPP is analyzed through different methods from choice and from monitoring of the projects at the European and national level, offering a possibility of reducing the information asymmetry to every stage of the life cycle of the contract. However, to raise the necessary conditions for the positive contribution of the PPP to

the development of infrastructures, the democratic regulation allowing the confrontation of the interests of all the partners, including the users, appears as the means to exceed the intrinsic limits of the PPP. The micro-institutions implementation would stimulate the development of good practices, wages of a win-win partnership.

Key-words : *Public-Private Partnership, Information Asymmetry, General Interest Services, Public Service, Contract, central Europe, Infrastructures, Ex ante.*

TABLE DES MATIERES

PARTIE 1 .....
Les Partenariats Public-Privé : .....
UN NOUVEAU MOYEN DE FINANCER DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE 15

CHAPITRE 1 19
LES MOYENS TRADITIONNELS DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES EN EUROPE CENTRALE 19

Section 1 : Le financement interne 20
1.1. Des besoins considérables non financés par l'épargne domestique 20
1.2. Les dépenses publiques 28

Section 2 : Le financement externe 34
2.1. Les investissements directs étrangers (IDE) 35
2.2. Les fonds et aides communautaires 38

Section 3 : L'exemple de la Pologne 43
3.1. Les nouveaux enjeux 44
3.2. L'exemple des autoroutes polonaises 46

CHAPITRE 2. UNE NOUVELLE FORME DE DELEGATION DES SERVICES D'INTERET GENERAL : LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE. 50

Section 1 : Les Partenariats Public-Privé 51
1.1. La multiplicité des formes juridiques 51
1.2. Deux formes de partenariats public-privé au niveau européen 56
1.3. L'exemple du Private Finance Initiative 59

Section 2 : Les exemples internationaux de partenariats public-privé 67
2.1. Les exemples européens 68
2.2. Et hors d'Europe 73

Section 3 : Les conditions d'un développement des Partenariats Public-Privé en Europe centrale 80
3.1. Un état des lieux en Europe centrale 80
3.2. Le rôle de garant des institutions internationales et communautaires 88
3.2. L'environnement institutionnel des Partenariats Publics-Privés 92

CHAPITRE 3 : APPROCHES THEORIQUES DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE 98

Section 1. Remise en cause du rôle traditionnel de l'État 99
1.1. Remédier aux défaillances de marché et hors marché 100
1.2. L'État gaspilleur ou le biais bureaucratique 103
1.3. La faiblesse du cadre incitatif 104

Section 2. La contractualisation des relations public-privé 107
2.1. La relation mandat mandataire. 107
2.2. L'incomplétude contractuelle 111
2.3. Les coûts de transaction 112

PARTIE 2 .....
EVALUATION ET LIMITES DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE 122

Chapitre 1. Les différentes phases d'évaluation et les déterminants du choix d'un partenariat public-privé pour la Pologne et la Hongrie. 125

Section 1. L'évaluation *ex ante* des partenariats public-privé 127
1.1. La logique d'ensemble de l'évaluation **.....127**
1.2. Analyse des risques et de sensibilité **.....144**

Section 2. Le cas du Private Finance Initiative 149
2.1. Le principe de « best value for money » **.....149**
2.2. Évaluation du coût du service délivré par le gouvernement **.....151**

Section 3. L'évaluation *ex post* 155
3.1. L'évaluation communautaire 155
3.2. La Banque Européenne d'Investissement 157
3.3. La Banque Mondiale 159

Chapitre 2. Limites des partenariats public-privé : Asymétrie d'information et complexification des contrats 163

Section 1. L'asymétrie d'information et le partage des risques 163
1.1. La mise en concurrence *ex ante* : les enchères 163
1.2. Le partage du risque 167

Section 2. La complexification des contrats et les renégociations 173
2.1. La complexification des contrats un moyen de pallier à l'incertitude radicale **.....173**
2.2. Les partenariats public-privé et une nouvelle gouvernance : le développement d'organismes d'accompagnement. **.....175**

PARTIE 3 .....
LA REGULATION DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE 186

CHAPITRE 1 : LA REGULATION INSTITUTIONNELLE 189

Section 1. La régulation des partenariats public-privé au niveau communautaire 189
1.1. Les Services d'Intérêt Général (SIG) et les Services d'Intérêt Economique Général (SIEG) **.....190**
1.2. Définitions et concepts de la régulation **.....193**
1.3. La régulation européenne **.....204**

Section 2 : La régulation des partenariats public-privé au national 211
2.1. Au niveau national : tutelle ou régulation ? **.....212**
2.2. Le contexte institutionnel des pays d'Europe centrale **.....218**

CHAPITRE 2: LA REGULATION CONTRACTUELLE DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE. .230

Section 1. La régulation des contrats.....231
1.1. Le « Smart PFI » 231
1.2. Le « benchmarking » ou parangonnage 235
1.3. Les incitations.....242

Section 2. La régulation par l'accompagnement et l'encadrement des partenaires, et par les usagers.....251
2.1. Encadrement et suivi des contrats 251
2.2. La dimension locale.....255
2.3. Le rôle de l'usager dans la régulation 257

CONCLUSION GENERALE 261

BIBLIOGRAPHIE 266

INTRODUCTION GENERALE

Après la seconde guerre mondiale et leur intégration au bloc soviétique les pays de l'Est, comme la Pologne, la Hongrie et la République tchèque ont connu 45 ans d'économie administrée caractérisée par la quasi disparition de l'économie de marché et leur incorporation dans la division socialiste du travail les annexant à l'économie russe et les coupant du marché mondial. Cependant les situations économiques sont à différencier dans le bloc socialiste : la Hongrie et la Yougoslavie étaient plus ouvertes au monde extérieur que la Roumanie par exemple.

Avec la chute du mur de Berlin et la fin des régimes socialistes, ces pays ont subi une double transformation institutionnelle. D'un côté le passage des économies socialistes planifiées vers l'économie de marché. De l'autre, la volonté d'intégrer avec les économies de l'Europe de l'Ouest le même espace économique a conduit les pays d'Europe centrale à faire des choix économiques et politiques majeurs. Deux clivages politiques se sont opposés alors sur la méthode des politiques économiques : « la thérapie de choc » et le « gradualisme ». Pourquoi l'une a eu du succès en Pologne et a été un échec en Russie ? Wladimir Andreff nous rappelle qu' *« un changement de système économique est un processus lent, long, difficile, coûteux, et donc beaucoup plus progressif et durable qu'une thérapie de choc visant à stabiliser très rapidement l'économie ou qu'un « big bang » institutionnel instantané. »* (Andreff, 2003, p. 109).

Les concepts construits pour expliquer le système capitaliste ne sont pas adaptés à l'analyse des systèmes postsocialistes. Comme l'explique Janos Kornaï, *« toute régularité est engendrée par une constellation récurrente de circonstances qui produit des modèles de comportements, des routines de décision pour les agents économiques, des mécanismes politiques et économiques et des tendances dans les processus économiques. Une régularité n'est valable à tout jamais, elle est liée au système particulier par lequel elle a été créée »* (Kornaï, 1996, p. 33).

Par ailleurs, les pays d'Europe occidentale ont connu des crises économiques importantes et une croissance économique faible sur le long terme. La remise en cause du rôle de l'Etat s'est faite donc avec la fin de l'ère des 30 glorieuses et a amené une réflexion aboutissant à construire un nouveau cadre analytique. C'est dans ce cadre historique, que la question de la place des services publics *a fortiori* dans un marché unique s'est posée avec acuité. Le service public face à la crise de l'Etat-providence a connu des mutations profondes : des vagues de privatisations, de nouvelles formes de

fournitures de SIG et du renforcement de certaines plus anciennes... Corrélativement, les institutions et leur rôle dans la société se sont transformés et de nouvelles relations entre Etat et marché se sont construites. L'intégration des pays de l'Est n'a pas été uniforme pour tous les pays remettant en cause les outils traditionnels d'analyse économique (Andreff (ss. dir.), 2002).

Longtemps laissée de côté, cette question des services publics revient au cœur des préoccupations nationales et communautaires dès le début de la construction du marché unique. En effet, et plus particulièrement pour les grands services publics en réseau, les services publics se sont construits sous la forme de monopoles, souvent nationaux comme en France. Ces monopoles entraient en contradiction avec l'idée d'un marché unique, d'où une longue réflexion sur comment faire coexister l'ouverture à la concurrence avec la cohésion sociale assurée par les services publics.

Depuis le sommet d'Amsterdam en 1997, par la Communication sur les services d'intérêt général (SIG)[1] en Europe (COM (2000), p. 580), l'Europe reconnaît l'importance des services d'intérêt général, et la nécessité de l'intégrer entièrement dans « *l'élaboration et de la mise en œuvre de l'ensemble de ses politiques* ». Tout cela doit sous-tendre à atteindre un seul objectif : « *le modèle européen de société* »[2]. Les services d'intérêt général [3] constituent une caractéristique des valeurs communes de l'Union. Par souci de clarté, nous utiliserons cette notion plus large de SIG tout au long de notre analyse des partenariats public-privé.

Le concept de service d'intérêt économique général (SIEG) est mentionné à l'article 86 du traité CE et désigne les activités de services marchands soumises par les États membres à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. De nombreux débats se concentrent sur la notion de service public. Un des enjeux des débats européens porte sur le concept de service universel[4]. Depuis le

[1] Quelques précisions sur la définition des SIG : un SIG désigne les activités de services, marchands ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises de ce fait à des obligations spécifiques de service public (COM, 2000, DOC /00/25 du 20 septembre 2000). L'Union européenne emploie ainsi l'expression de SIG à rapprocher de celle de SIEG (Service d'Intérêt Economique Général), présente dans le Traité de Rome : les entreprises chargées de la gestion des SIEG devaient obéir aux lois de la concurrence dans la limite du bon accomplissement des missions particulières qui leur avaient été confiées.

[2] COM (2003) 270 final, p. 3.

[3] Services d'intérêt général est une expression générale qui découle de la pratique communautaire de l'expression "service d'intérêt économique général". Elle a un sens plus large que l'expression précitée et couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

[4] Le SU intègre des services jugés indispensables à la vie en société et dont les pouvoirs publics doivent dès lors garantir l'accès à tous et en tout lieu, à un prix abordable.

début des années 1990, ce concept a été introduit par les institutions européennes dans les secteurs des télécommunications, de la poste et de l'électricité. L'ouverture et la libéralisation de ces activités qui sont passées du monopole à la concurrence ont été encadrées par la mise en place d'obligations. Ces obligations de service public visent à assurer partout l'accès de tous à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable. Ces SIG doivent garantir la solidarité et l'égalité de traitement, dans un contexte d'économie de marché et de concurrence. Les obligations de service public dépendent des définitions de chaque État-membre. L'existence de ces obligations de service public peut être perçue par certains comme un minimum de service garanti, et par d'autres comme une avancée remarquable. Les SIG relèvent dans certains pays d'une logique économique de concurrence au détriment des objectifs d'intérêt général.

Le Livre Vert sur les services d'intérêt général COM(2003) précise que pour les économies postsocialistes les services d'intérêt général sont aussi un facteur de compétitivité et de plus grande cohésion. Les services d'intérêt général se rattachent à un modèle systémique, institutionnel et historique. Les spécificités locales fondent l'hétérogénéité des services publics en Europe, mais la construction européenne s'approfondit et pose la question de l'unité des services d'intérêt général (SIG). Cette question est d'ailleurs d'autant plus prégnante avec l'intégration de nouveaux membres et donc de l'accroissement de la diversité.

La mise en place de la directive sur les partenariats public-privé : Le Livre vert de la Commission européenne sur le « Partenariat Public-Privé » (PPP) du 30 avril 2004 (COM(2004)327 final), élaboré par la D.G. (Direction Générale) « marché intérieur » témoigne à sa façon de ces recherches de nouvelles formes de financement de la fourniture de biens et services publics. Le partenariat public-privé sera appréhendé au sens communautaire du terme, c'est à dire de manière élargie comme : "*des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service*". Une relation partenariale s'établit pour une durée relativement longue et se caractérise par une allocation des risques entre acteurs publics et entrepreneurs. Elle pose la question des enjeux de régulation sous des aspects mettant en cause les objectifs et formes établis jusqu'ici. Une autorité de contrôle, de réglementation voire de régulation permettrait de garantir un accès à des services d'intérêt général de qualité pour tous selon la Commission européenne.

Le manque criant de ressources publiques et les énormes besoins exprimés en Europe centrale font se demander dans quelle mesure les partenariats public-privé, utilisés dans de nombreux pays développés ou en voie de développement pourraient contribuer au développement des infrastructures ?

Dans une première partie nous analyserons ce concept de partenariats public-privé d'un point de vue empirique et théorique.

Tout d'abord, les partenariats public-privé sont analysés comme un possible nouveau moyen de financer des projets d'infrastructure pour les pays d'Europe centrale. Les moyens manquent en Europe centrale. L'analyse des ressources internes et externes des pays d'Europe centrale ainsi que des principaux acteurs de montages de partenariats va conduire à identifier des enjeux particuliers pour les économies postsocialistes. L'exemple des autoroutes polonaises est mobilisé, car il est le premier secteur de développement des partenariats public-privé et au niveau communautaire le plus dynamique.

Ensuite, l'analyse des multiples formes contractuelles des PPP permettra de préciser les responsabilités afférentes à chacun des partenaires dans ces contrats. L'exemple britannique souvent avancé comme un modèle est pris en référence pour la mise en place de cette nouvelle forme de fourniture des services d'intérêt général aussi bien pour les pays développés que pour les pays en voie de développement. Son analyse, et la manière dont les partenariats public-privé se sont développés dans le monde entier, éclairerons la pénétration des partenariats public-privé en Europe centrale. Le rôle des organismes internationaux et européens dans les montages contractuels est déterminant. C'est pour cela que nous mobiliserons l'analyse de la nouvelle économie institutionnelle, car les pays d'Europe centrale ont connu de nombreuses mutations institutionnelles, définissant un cadre formel et informel, qui peut ou pas favoriser le développement des partenariats public-privé.

Enfin, cette nouvelle forme de fourniture de services d'intérêt général par un partenaire privé d'un service relevant du public interroge le cadre théorique d'intervention et de mode de présence de l'Etat dans l'économie. Le mode de présence de l'État peut se situer au niveau macro-économique, afin de pallier aux insuffisances du marché, comme le préconise l'analyse keynésienne. Pour autant, doit-on remettre en cause le rôle traditionnel de l'État seulement parce qu'il génère par son action des situations non-concurrentielle. Doit-il être considéré comme un agent « gaspilleur ou

inefficace » comme pour la théorie du *Public Choice* par le biais bureaucratique ou encore par un cadre incitatif trop faible (Laffont, Tirole) ?

En adoptant une dimension plus micro-économique à l'étude de l'intervention de l'État, les modes de coordination et le rôle central des institutions seront appréhendés dans le processus de formation du contrat. Les partenaires public et privé sont amenés à former leur décision dans un cadre institutionnel. Est-ce dans la relation mandat-mandataire et avec l'asymétrie d'information que l'on peut aboutir à un contrat équilibré ? Quels sont les outils incitatifs à mettre en œuvre ? Les théories de l'économie publique traditionnelle défendent l'idée d'une intervention de l'État par l'existence de défaillances de marché, au cœur du concept même de service d'intérêt général : les biens collectifs, les externalités et le monopole naturel. D'autres limites à l'intervention de l'État sont analysées à travers la théorie du *Public Choice*. Doit-on concevoir une contractualisation accrue des partenariats ?

Dans une deuxième partie, l'évaluation du projet va nous permettre de mettre en exergue les modalités et la façon dont le choix entre des projets peut être fait. La question ici est celle de savoir finalement si la primauté du choix partenariat public-privé sur la commande publique est toujours justifiée et justifiable. L'évaluation est l'outil de décision des partenaires publics, financiers des partenariats public-privé. Elle concerne aussi bien l'analyse financière et économique que celle des effets socio-économiques. C'est *ex ante* d'abord que s'analyse le projet pour évaluer les gains escomptés du projet ainsi que son coût global, y compris à travers l'exemple britannique de « Best Value for Money ». Puis *ex post*, le processus d'évaluation se poursuit pour les partenaires du projet. Pourtant l'évaluation de manière générale est limitée par l'asymétrie d'information. Les partenariats public-privé sont des contrats qui en cherchant la précision se complexifient. Nous verrons donc que cela conduit à une nouvelle forme de gouvernance avec le développement d'organisations accompagnant les partenariats public-privé.

Face à l'asymétrie d'informations pour les partenaires sur des contrats de long terme et très spécifiques, la question de la régulation se pose comme un outil permettant de dépasser les limites des partenariats public-privé. Ces partenariats public-privé doivent sous certaines conditions apporter une contribution positive au développement des infrastructures. La régulation de ces contrats sera étudiée à travers deux dimensions : celle des institutions et celle du contrat lui-même.

La régulation institutionnelle reprend les deux dimensions institutionnelles auxquelles les pays d'Europe centrale sont soumis : le national et le communautaire. Ces deux dimensions s'enchevêtrent, cependant pour une clarté d'analyse nous distinguerons les deux. En nous appuyant sur la définition des services d'intérêt général et de deux modèles de régulation, nous chercherons à mettre en évidence les dimensions formelles et informelles des règles institutionnelles pour les partenariats public-privé en Europe centrale.

La régulation contractuelle est complémentaire de la régulation institutionnelle dans le cas des PPP en Europe centrale. Quels sont les déterminants d'une régulation contractuelle visant à réduire l'asymétrie d'information ? La régulation doit-elle passer par celle des clauses à mettre en œuvre pour permettre un partenariat équilibré ? Quelles sont les expériences étrangères, et les nouvelles formes de partenariat possible ? Doit-on introduire de nouveaux partenaires afin de permettre une meilleure révélation de l'information, et donc la réduction de l'asymétrie d'information. Quelles sont les outils à mobiliser ? Y a-t-il des formes contractuelles plus incitatives que d'autres ? A partir de cette étude fondée sur les clauses, nous aborderons la régulation par l'accompagnement et l'encadrement des partenaires avec une régulation qui se veut plus citoyenne et démocratique.

PARTIE 1

LES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVES :

UN NOUVEAU MOYEN DE FINANCER DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE

INTRODUCTION

Le financement sur projet est une technique de montage très ancienne. Les premiers bateaux et leur équipage, comme la découverte et l'exploration des Amériques par exemple, ont été financés aussi au moyen de capitaux privés par des méthodes identiques à celles utilisées encore de nos jours. Cette technique est bien distincte de celle des partenariats public-privé par rapport à la nature d'un des contractants, ici, le partenaire public ayant des objectifs relevant de l'intérêt général. Cependant les méthodes utilisées restent communes et recouvrent une multitude de montages dans de nombreux secteurs et dans différents environnements.

Le financement des projets est de plus en plus contraint y compris pour la commande publique et s'appuie sur des formes contractuelles de plus en plus complexes. Les partenariats public-privé (PPP) sont présentés comme une nouvelle forme d'achat en recourant à l'externalisation de la fourniture de service d'intérêt général (SIG). Les partenaires publics disposent de possibilités plus larges en termes de montages contractuels. Le recours aux PPP est-il *a priori* une solution au manque de ressources publiques, notamment pour les pays d'Europe centrale pour la fourniture de SIG ?

Les pays d'Europe centrale doivent rapidement mettre en œuvre les infrastructures dont ils ont besoin afin d'assurer une croissance durable. Les infrastructures représentent le fondement de toute croissance de long terme. Le choix d'autres alternatives de financement que celle du recours aux financements privés est limité surtout pour ces pays qui cherchent à rattraper leur retard en terme d'investissement, tout en étant dans une dynamique d'adhésion à l'Union Economique et Monétaire à terme. Les critères de Maastricht obligent à une rigueur budgétaire et une gestion saine des finances publiques. La communication de la commission européenne du 11 mars 2003 (« *An european initiative for growth : investing in networks and knowledge for growth and jobs* »[5], COM (2003), 690 final) présente les partenariats public-privé comme l'un des outils pour la relance de la croissance économique et de l'emploi. La participation privée doit permettre d'alléger les contraintes budgétaire et fiscale et améliorer le fonctionnement des services publics.

Dans cette partie, les partenariats public-privé seront analysés comme l'une des voies privilégiées de la commande publique afin de faciliter le développement des

[5] Traduction par nos soins : « *une initiative européenne pour la croissance : investir dans les réseaux et la connaissance pour soutenir la croissance et l'emploi* »,

investissements et le financement d'équipements publics. Souvent présentés comme la solution, les PPP trouvent leur légitimité dans la justification d'une plus grande efficacité et ils doivent être considérés comme l'outil privilégié de la commande publique, comme en Grande-Bretagne. Les PEC sont des pays avec un processus de transition plus ou moins achevé et connaissent des perspectives importantes de développement économique.

Dans un premier temps l'analyse des moyens mobilisables par les pays d'Europe centrale passe par une étude des ressources internes et externes de leurs économies. Les dimensions nationales communautaires et internationales seront abordées, car elles ont un rôle croissant, y compris en tant qu'initiatrices de ces nouvelles formes contractuelles. Les ressources au niveau interne et externe sont insuffisantes avec une part croissante du financement externe de leurs infrastructures. Le rôle des investissements directs étrangers ainsi que les fonds communautaires deviennent par conséquent centraux dans le mode de développement des pays d'Europe centrale.

Après avoir établi les financements possibles des infrastructures, nous préciserons la notion de PPP. L'étude des formes contractuelles existantes permettrait d'éviter les mauvaises interprétations, tout d'abord. L'existence de deux modèles de délégation du service public : le modèle français et le modèle anglo-saxon indique des démarches différentes dans la conception du service public. Le concept de PPP s'est ajouté aux formes traditionnelles de délégation de la fourniture de SIG. Nous reviendrons à partir d'une analyse des partenariats public-privé, sur le modèle Private Finance Initiative (PFI) en Grande-Bretagne, présenté par le gouvernement britannique comme une réussite et pris comme référence dans de nombreux pays.

Ensuite, les expériences de partenariats public-privé seront passées en revue afin de comprendre les raisons du lent développement à l'Est en comparaison à d'autres pays comme en Amérique latine. Enfin, l'une des raisons centrales identifiée à l'inhibition du développement des partenariats public-privé semble résider dans le cadre institutionnel. Les institutions internationales sont devenues des acteurs incontournables allant de l'initiative au financement du projet. Les pays d'Europe centrale sont considérés par de nombreux économistes comme des économies de marchés, où le processus de transition est achevé. D'autres économistes, dont Wladimir Andreff (2004), estiment que la transition est en cours, et mettent en avant les institutions comme moteur du changement.

Enfin, les partenariats public-privé déplacent les frontières entre les activités de service public et celle relevant du secteur privé. Le mode de présence de l'État dans l'économie change et doit s'accompagner de nouvelles fonctions, y compris de celle de régulation de ces nouvelles relations. Dans un dernier chapitre nous interrogerons la théorie économique sur cette nouvelle forme de contractualisation de la fourniture de SIG.

Chapitre 1

Les moyens traditionnels de financement des infrastructures en Europe centrale

Les infrastructures constituent le fondement d'une croissance de long terme et les moyens de les financer sont multiples mais les Pays d'Europe centrale (PEC) manquent de capitaux publics pour satisfaire les besoins croissants de la population en Services d'Intérêt Général (SIG). Est-ce que les Partenariats Public-Privé (PPP) sont une solution à ce manque de ressources de financement des infrastructures ?

Dans le cas des PEC, quels sont-ils ? Sont-ils suffisants ? Le choix du financement implique des engagements de long terme, une forme de développement et de fourniture des SIG. Le manque d'infrastructures est criant, et peut ralentir la croissance économique à long terme des PEC.

Le financement est difficile car les ressources publiques sont limitées, les flux d'investissements directs étrangers (IDE) sont en diminution et les infrastructures sont délaissées, mais des fonds européens d'aides, sont eux, en croissance. Les signaux communautaires sont prépondérants dans les critères de choix que détiennent les gouvernements d'Europe centrale. L'évaluation des besoins est difficile et les liens empiriques établis entre les infrastructures et la croissance économique sont séquents et diffus. Nous limiterons notre analyse à des constats empiriques en terme de besoins importants en infrastructure. Puis plusieurs modalités de financement seront analysées, mais comme nous le verrons largement contraintes, d'un point de vue interne et externe : l'épargne interne et les fonds publics, et les investissements directs étrangers, les fonds et aides communautaires. Nous centrerons en dernier notre analyse empirique sur les autoroutes polonaises. La Pologne a une place stratégique au sein de l'UE d'un point de vue géopolitique de par sa taille et le poids du pays, et détient la première place en termes d'attributions des fonds et aides communautaires. L'exemple des autoroutes polonaises en comparaison à celles de la Hongrie et à la République Tchèque permet d'illustrer la situation des infrastructures et les enjeux de l'intégration européenne pour un pays d'Europe centrale.

Section 1 : Le financement interne

Les moyens de financement sont multiples et peuvent être analysés en fonction de leur origine. Le financement interne comprend toutes les ressources potentiellement mobilisables par un pays. Cette forme de financement est-elle suffisante pour des économies qui sont encore dans un processus de transition inachevé ? Les besoins sont considérables. Peuvent-ils être complètement financés par l'épargne interne ou par de nouvelles dépenses budgétaires ?

1.1. Des besoins considérables non financés par l'épargne domestique

Les infrastructures peuvent être définies souvent comme un ensemble d'équipements fournissant des biens et services. Les secteurs étudiés y sont circonscrits à ceux de l'électricité, de l'irrigation, des télécommunications, les transports, l'eau et l'assainissement. Elles permettent d'assurer la croissance économique et en sont même une condition pour le développement économique d'un pays (Banque Mondiale, 1994, p. 14). Depuis longtemps, chaque point de croissance supplémentaire du PIB par habitant va de pair avec un accroissement de 1% des grandes infrastructures collectives.

C'est cette définition que nous retiendrons même si les infrastructures peuvent pour certaines théories, comme la théorie marxiste, représenter aussi d'autres éléments que le capital fixe : des éléments culturels, politiques et juridiques d'un mode de production. Ces services peuvent être scindés en deux catégories : ceux qui satisfont les besoins fondamentaux de la population et les équipements qui constituent un soutien indispensable à l'activité économique (les transports et le secteur des télécommunications). Historiquement, les transports ont joué directement sur les cycles de long terme analysé par Nikolaï Kondratieff en particulier sur la phase ascendante pour les deux premières révolutions industrielles.

D'après les travaux de François Perroux (1964), les services d'infrastructures ont contribué à soutenir durablement la croissance économique et à garantir le « développement social » au même titre que ceux de l'éducation.

De plus, les infrastructures sont les déterminants centraux de la compétitivité d'un pays et sont évalués par les coûts de transports dans les nouveaux modèles du commerce international (Krugman, 1991), mais aussi plus largement dans ceux en concurrence imparfaite. Les infrastructures sont nécessaires au fonctionnement de

l'économie et permettent de faciliter la circulation des biens et des personnes. Elles doivent être gérées comme des biens répondant à des besoins de long terme dont la rentabilité financière n'est pas immédiate. Le marché et la fixation de leur prix à court terme selon les hypothèses de la théorie néo-classique ne sont pas en mesure de réaliser des choix de long terme et *a fortiori* l'optimum social, dans la mesure où les effets externes générés par ces biens ne peuvent être pris en compte dans le programme d'optimisation individuelle. Il est par conséquent nécessaire qu'un agent tiers, ici, l'État, puisse intégrer ces effets dans la maximisation du bien-être social.

Les infrastructures sont une condition nécessaire, mais non suffisante à la croissance économique. Les travaux empiriques sont multiples mais n'établissent pas de liens directs entre les deux. Dans un premier temps, nous allons chercher à estimer les besoins et les moyens dont disposent les pays d'Europe centrale (Cf. Tableau n°1).

TABLEAU 1 : ESTIMATIONS[6] DES BESOINS EN INFRASTRUCTURE DES NOUVEAUX MEMBRES ENTRE 1995 ET 2010

Secteurs	***Références***	**En milliards d'euros**	**En % du GDP[7] annuel**
Routes	*Modernisation/construction pour atteindre la densité moyenne de l'UE des 15*	44	0.5
Gare	*Modernisation/construction pour la densité moyenne de l'UE des 15*	37	0.4
Télécoms	*Télé densité : 35 lignes principales pour 100 habitants*	63	0.9
Eau/ Assainissement	*Standards européens pour le traitement et la collecte*	180	1.5
Energie	*Développement du réseau, pétrole, gaz et réforme du secteur du charbon*	110	1.4
Environnement	*Directive européenne sur la pollution de l'air et du gaspillage*	71	0.3
Total		505	5

Source *: BRENCK A., BECKERS T., HEINRICH M., VON HIRSCHAUSEN C., 2005, p. 85.*

Les besoins exprimés représentent environ 5% de PIB par an de la zone. Les taux de croissance moyens du PIB (cf. tableau suivant) de la Pologne, de la Hongrie et de la République Tchèque oscillent entre 3,5 et 4%. Le rythme de croissance est

[6] Cette estimation est le résultat de celles des auteurs, appartenant à la Banque Européenne d'Investissement (BEI), qui est conjuguée à celles de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD), de la Commission Européenne.

[7] GDP, Gross Domestic Product représente la dénomination anglaise du PIB.

supérieur à la moyenne européenne, mais n'est ni régulier et ne permet de dégager des moyens de financement suffisants.

TABLEAU 2 : TAUX DE CROISSANCE DU PIB REEL[8]

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008[9]	2009[10]	Moyenne
République Tchèque	-0.8	1,3	3,6	2,5	1,9	3,6	4,5	6,3	6,8	6,1	2,5	-4,8	2,79
Hongrie	4,9	4,2	4,9	4,1	4,4	4,3	4,9	3,5	4,0	1,0	0,6	-6,5	2,85
Pologne	5,0	4,5	4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,0	1,2	4,03
Moyenne UE (25)			3,9	2,0	1,2	1,3	2,4	2,0	3,2	2,8	0,7	-4,1	1,54

Source : *Eurostat, 2009, Comptes Nationaux, adresse de consultation : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136173,0_45570704&_dad=portal&_schema=PORTAL#LONG-TERM_INDICATORS.*

Sur la même période, les pays de l'ouest européen ont dépensé trois fois plus que ceux de l'est, soit 1 500 milliards d'euros (BRENCK et alii, 2005, p. 85), pour leurs infrastructures. La comparaison du nombre de kilomètres d'autoroutes existantes est significative en comparant des pays de tailles assez proches ou en comparant leur densité d'un kilomètre par milliers de kilomètres carré. Elle permet d'illustrer l'écart existant. Pour ce qui est du nombre de kilomètres la France arrive en premier, y compris pour sa densité qui est élevée. La France représente plus de 6 fois la superficie de la République Tchèque alors que le rapport entre le nombre de km d'autoroutes y est de 16 fois supérieur. La densité pour notre échantillon de pays d'Europe centrale reste très faible, comprise entre 8,3 en République Tchèque et 2,1 km pour 1000 km^2 en Pologne. La Pologne est plus grande que le Royaume–Uni (312 685 km^2 contre 244 120 km^2) et il y a 8 fois moins d'autoroutes polonaises. Cependant, le taux de croissance du nombre de kilomètres entre 1994 et 2007 est très élevé en Pologne (170,61%), en Hongrie (167,20%) reflétant ainsi le dynamisme de ce secteur et des investissements directs

[8] Définition d'Eurostat : Le produit intérieur brut (PIB) est une mesure de l'activité économique. Il est défini comme la valeur de tous les biens et services produits moins la valeur des biens et services utilisés pour leur création. Le calcul du taux de croissance annuel du PIB en volume permet la comparaison du développement économique à la fois à travers le temps et entre des économies de différentes tailles, indépendamment des mouvements de prix. La croissance en volume du PIB est calculée avec des données aux prix de l'année précédente.
[9] Prévision selon Eurostat.
[10] Prévision selon Eurostat.

étrangers. Il faut relativiser ce constat par la progression beaucoup moins forte de la République Tchèque, qui a une densité du réseau autoroutier, elle, déjà plus élevée.

TABLEAU 3 :
NOMBRE DE KILOMETRES D'AUTOROUTES (1) ET
DENSITE DU RESEAU AUTOROUTIER (2)[11]

		1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Taux de progression entre 1994 et 2007
République tchèque	1	392	423	499,4	499,4	517,7	517,8	546	564	633	657	67,60%
	2	4,97	5,36	6,33	6,33	6,56	6,57	6,92	7,2	8	8,3	
France	1	7 956	8 596	9 303	9 766	10 223	10 379	10 486	10800	ND	ND	35,74%
	2	11,85	12,81	13,86	14,55	15,23	15,48	15,62	16,09	ND	ND	
Hongrie	1	293	365	448	448	533	542	569	636	785	ND	167,20%
	2	3,15	3,92	4,82	4,82	5,73	5,8	6,12	6,8	8,4	ND	
Pologne	1	245	258	268	358	405	405	552	552	663	663	170,61%
	2	0,78	0,83	0,86	1,14	1,30	1,3	1,77	1,77	2,1	2,1	
Royaume-Uni	1	3 286	3 344	3 554	3 600	3 611	3 611	3 657	3659	3665	3669	10,43%
	2	13,41	13,65	14,51	14,69	14,74	14,74	14,93	14,94	14,97	14,98	

***Source** : EUROSTAT, 2010, Statistiques sur les Transports et nos calculs (Extraction Base de données le 19/02/2010)*

Par ailleurs, selon les statistiques régionales de l'eau, en 1995, en République Tchèque 86,2% de la population est raccordée au système public d'approvisionnement en eau. Seulement, 74,2% de Polonais le sont aussi. La disponibilité statistique nous oblige à nous limiter à ces exemples.

Au sens de la comptabilité nationale, l'épargne des différents agents économiques comprend l'épargne des ménages, des entreprises, des administrations et du reste du monde. Il existe un lien entre l'épargne et le niveau d'investissement d'un pays. L'épargne des ménages permet d'alimenter le circuit de financement de l'économie dont une des utilisations peut être celle du financement de l'investissement. des entreprises. Plus un pays investit, plus est élevé son rapport capital-production, et donc son rapport production-travail. Ce dernier n'étant autre que le revenu par habitant, les pays qui épargnent et investissent devraient avoir des niveaux de vie élevés.

[11] Afin de faciliter la lecture, les lignes 1 sont celles du nombre de kilomètres existants, et la ligne 2 représentent la densité des kilomètres d'autoroutes pour 1000 kilomètre carré. Cette dernière est issue de nos calculs.

Cependant, ce lien n'est pas évident pour expliquer la plupart des différences entre pays : bien d'autres facteurs sont en œuvre (cf. les théories de la croissance endogène[12], dont le modèle de Solow). En effet les nouvelles théories de la croissance réhabilitent le rôle économique de l'État. Il y a un basculement important par rapport à la conception ultralibérale du rôle de l'État (Guellec, Ralle, 1995, p. 95). Toutefois l'hétérogénéité des modèles de croissance endogène ne permet pas d'obtenir une réponse claire et une justification à une plus grande intervention de l'État dans l'économie. C'est à partir de l'accumulation de trois facteurs: le capital physique, le capital technologique, le capital humain, que l'on obtient des externalités que l'État se doit de gérer. L'État a une influence directe sur la compétitivité du secteur privé de par ses investissements spécifiques : les infrastructures, la santé, l'éducation... Il y joue un rôle moteur par les dépenses publiques.

Un cercle vertueux entre les infrastructures et la performance économique existe. La compétitivité structurelle exprime l'idée que la compétitivité des entreprises procède aussi, en plus de la compétence des gestionnaires, de la cohérence et de l'efficacité des structures productives de l'économie nationale, de son infrastructure technique et d'autres facteurs qui déterminent les avantages externes sur lesquels peuvent s'appuyer les entreprises (Chesnais, 1992). Une épargne élevée n'affecte pas systématiquement la croissance à long terme. Elle permet d'augmenter l'accumulation du capital car, l'investissement financé par l'épargne permet l'accumulation du capital. Si la productivité marginale du capital décroît, la production et l'épargne croissent moins que proportionnellement à l'expansion du stock de capital. A partir de ces constats macro-économiques, il nous semble important d'analyser les agrégats en lien avec les Partenariats Public-Privé et leur mode de financement interne à partir donc de l'épargne, de l'investissement, y compris l'investissement direct étranger et des dépenses budgétaires.

Le produit intérieur brut (PIB) est une mesure de l'activité économique. L'indice de volume du PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) est exprimé par rapport à la moyenne de l'Union européenne (EU-27) fixée à 100 dans le tableau suivant. Si l'indice d'un pays est supérieur à 100, le niveau du PIB par tête pour ce pays

[12] Dans la théorie endogène, les infrastructures sont à l'origine d'externalités positives. Il peut s'agir de l'infrastructure de formation et donc du capital humain (Lucas, 1988 ; Lordon, 1991), de la recherche et développement conditionné par l'existence d'une infrastructure technologique (Romer, 1990), et enfin des infrastructures conventionnelles ou capital public (Barro, 1990). Le rôle de l'État redevient important. L'État gère ces externalités et peut inciter à la stimulation des facteurs à l'origine de la croissance, que sont les technologies, la formation….

est supérieur à la moyenne de l'Union européenne et vice et versa. Il est à noter que les pays de l'Est sont bien en dessous du niveau de vie de l'UE des 27. Les Polonais ont un indice deux fois moins élevé que celui de la moyenne de l'UE. En Hongrie et en Slovaquie, le PIB par habitant représente environ 60% de celui de l'UE. Par contre certains pays, comme la Slovénie et la République Tchèque ont des niveaux de vie qui se rapprochent du niveau moyen des 27 pays de l'UE (au dessus de 80 en indice).

TABLEAU 4 : PIB PAR HABITANT EN SPA OU PIB PAR HABITANT EN STANDARDS DE POUVOIR D'ACHAT (SPA)[13] (EU-27 = 100)

	1999	2001	2003	2005	2007	2008
UE (27 pays)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
UE (15 pays)	115,3	114,8	113,7	112,7	111,6	110,7
Zone euro (12 pays)	114,3	113,5	111,8	110,6	110,1	109,3
République tchèque	69,5	70,2	73,4	75,9	80,1	80,3
Hongrie	54,7	58,9	62,8	63,2	62,6	64,4
Pologne	48,5	47,5	48,9	51,4	54,4	56,4
Slovénie	80,6	79,6	83,4	87,5	88,6	90,9
Slovaquie	50,5	52,4	55,4	60,2	67,7	72,2
France	114,7	115,7	111,8	110,6	108,5	107,9
Royaume-Uni	117,8	119,8	121,7	121,9	116,7	116,2

Source *: Eurostat, 2010, Base de données Economie et Finances, Comptes nationaux annuels et nos calculs.*

En analysant le PIB par habitant des pays d'Europe centrale, les rythmes de progression sont assez élevés comparativement l'UE et sont donc l'illustration d'un rattrapage soutenu et régulier avec un hiatus du fait des taux d'inflation plus élevés en Hongrie par exemple, avec 7,9% en 2007 et de 4%. C'est pour cette raison que nous avons aussi choisi d'utiliser l'indice IPCH[14] pour cette comparaison internationale. Cette analyse nous montre que la Pologne et la République Tchèque sont en moyenne

[13] Le PIB en Standard de Pouvoir d'achat signifie que l'on exprime le PIB dans une monnaie commune qui élimine les différences de niveaux de prix entre les pays, permettant des comparaisons significatives du PIB en volume.

[14] L'IPCH est conçu pour la comparaison internationale. En effet, les indices des prix à la consommation harmonisés (IPCH) sont les chiffres de l'inflation harmonisés demandés par l'article 121 du traité d'Amsterdam (109 J du traité sur l'Union européenne). Ils sont conçus pour permettre la comparaison internationale de l'évolution des prix à la consommation. Ils mettent l'accent sur la qualité et la comparabilité entre les indices des différents pays ainsi que sur leurs mouvements relatifs. Les changements de prix mesurés par les IPCH, l'indice des prix à la consommation de l'Union monétaire (IPCUM), l'indice des prix à la consommation européen (IPCE) et l'indice des prix à la consommation de l'Espace économique européen (IPCEEE) sont utilisés comme mesures de l'inflation dans les États membres, dans la zone euro, dans l'Union européenne et dans l'Espace économique européen. Ici nous nous sommes limités au taux de variation de l'indice global.

assez proches à l'UE des 27, respectivement à 3,8% et 2,3% en 2007 et ne répondent pas aux critères de Maastricht au niveau de l'inflation. Le taux d'inflation d'un État membre donné ne doit pas dépasser de plus de 1,5 % celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. En décembre 2007, les taux annuels les plus faibles ont été observés aux Pays-Bas (1,6%)[15], en Finlande (1,9%) et au Royaume-Uni (2,1%), et les plus élevés en Lettonie (14,0%), en Bulgarie (11,6%) et en Estonie (9,7%). En 2009, les taux d'inflation les plus élevés sont ceux encore des pays d'Europe centrale en comparaison à ceux de l'UE, même après la crise. Nous n'avons pas les chiffres consolidés du PIB par habitant, mais ils ont sans doute diminué aussi en 2009. Cependant, le PIB par habitant a progressé sur l'ensemble de la période.

TABLEAU 5 : TAUX DE VARIATION MOYEN ANNUEL DE L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION HARMONISE, IPCH[16]
(ENSEIGNEMENT, SANTE, ET PROTECTION SOCIALE EXCLUS)

	1999	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*moy*[17]
Union européenne (EU15-2004, EU25-2006, EU27)	1,2	1,9	2,2	2,1	2,0	2,0	2,2	2,2	2,3	3,7	1	2,07
Union européenne (16 pays)	1,2	2,2	2,4	2,3	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3	2
République tchèque	1,8	3,9	4,5	1,4	-0,1	2,6	1,6	2,1	3,0	6,3	0,6	3
Hongrie	10,0	10,0	9,1	5,2	4,7	6,8	3,5	4,0	7,9	6,0	4,0	6
Pologne	7,2	10,1	5,3	1,9	0,7	3,6	2,2	1,3	2,6	4,2	4,0	4

Source : *Eurostat, 2010, Base de données Economie et Finances, Comptes nationaux annuels et nos calculs.*

Du côté du financement par les ressources internes, l'épargne est à 18% du PIB en Pologne et à 24% en République tchèque, mais structurellement les PEC connaissent un déséquilibre entre épargne et investissement domestique. En effet, si l'on calcule la différence entre l'épargne brute et la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF), la couverture des besoins en investissements par les ressources internes est insuffisante et

[15] Eurostat, Euro-indicateurs, Communiqué de presse du 16 janvier 2008, 8/2008, à l'adresse suivante : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008_MONTH_01/2-16012008-FR-AP.PDF.
[16] Cf. note de page 12.
[17] Moy signifie la moyenne des taux de variation de l'IPCH de 1999 à 2009.

reste négative structurellement. Elle reste à peu près équilibrée pour l'UE des 15. Toutefois, le taux d'épargne en pourcentage du PIB est très élevé comparé à la moyenne de l'UE (27) qui oscille à 13,8%, avec celui des 15 a un peu plus de 20% et à celui de la zone euro à 10,6%[18]. Des capacités de financement internes existent mais restent insuffisantes au vue des enjeux de développement des infrastructures.

TABLEAU 6: EPARGNE BRUTE ET FBCF EN % DU PIB
EN POLOGNE, EN HONGRIE ET EN REPUBLIQUE TCHEQUE

	2001	***2002***	***2003***	***2004***	***2005***	***2006***	***2007***	***Moyenne***
République tchèque **Epargne Brute en % du PIB* **FBCF en % du PIB*	24,2 29,5	22,4 28,6	20,7 27,2	22,0 27,5	23,9 25,8	24,3 27,1	25,3 26,7	***22,7*** ***27,62***
Couverture des besoins en ressources internes	-5,3	-6,2	-6,5	-5,5	-2,3	-3,7	-1,4	***-4,92***
Hongrie **Epargne Brute en % du PIB* **FBCF en % du PIB*	21,8 26,9	19,4 25,5	17,4 25,2	17,6 26,1	16,7 23,7	17,5 23	19,2 23	***18,5*** ***24,7***
Couverture des besoins en ressources internes	-5,1	-6,1	-7,8	-8,5	-7	-5,5	-3,8	***-6,2***
Pologne **Epargne Brute en % du PIB* **FBCF en % du PIB*	18,0 20,8	16,1 18,6	16,6 18,7	15,7 20,1	17,6 19,3	18,0 20,6	20 23,7	***17,4*** ***20,25***
Couverture des besoins en ressources internes	-2,8	-2,5	-2,1	-4,4	-1,7	-2,6	-3,7	***-2,85***
Moyenne UE 15 **Epargne Brute en % du PIB* **FBCF en % du PIB*	20,2 20,3	19,9 19,4	19,7 19,4	20,3 19,7	19,9 20,1	20,3 20,9	20,9 21,5	***20,17*** ***20,18***
Couverture des besoins en ressources internes	0,1	0,5	0,3	0,6	0	-0,6	-0,6	***0,01***

Source : *EUROSTAT, 2009, Base de données Economie et Finances, Comptes nationaux annuels et nos calculs.*

Les besoins de financement sont importants, et l'épargne domestique ne peut être la seule source de financement de l'investissement, car son augmentation remettrait en cause le taux de croissance de l'économie. L'écart entre l'investissement et l'épargne

[18]Eurostat, 2009, Communiqué de Presse du 1er février, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008_MONTH_02/2-01022008-FR-AP1.PDF, dernière consultation le 02/02/09.

s'accroît et le financement des projets s'oriente vers des ressources externes ou l'emprunt. Les nouvelles théories de la croissance endogène[19] revalorisent l'influence des dépenses publiques et plus généralement réhabilitent le rôle économique de l'État. Schématiquement, l'accumulation du capital trouve son origine dans l'épargne accumulée des différents agents économiques. Le secteur public peut permettre le financement des infrastructures mais il peut aussi contribuer à amplifier le déséquilibre épargne-investissement. L'analyse qui suit précise la contribution possible des finances publiques, et va justifier la recherche d'une autre source de financement souvent externe, des besoins en infrastructure de ces économies.

1.2. Les dépenses publiques

Les besoins sont immenses et les moyens de financement passent généralement par le financement public. Cependant, les contraintes existantes pour les pays d'Europe centrale sont multiples. Certaines sont fixées par les critères de convergence de Maastricht. Les arbitrages entre des choix de rentabilité de court terme et ceux de long terme sont difficiles. Les choix imposent des coûts élevés d'opportunité. Il est donc nécessaire de trouver des moyens financiers complémentaires. L'investissement public constitue le moyen de développer et d'impulser de nouvelles dynamiques. Cependant, les marges de manœuvre sont faibles, du fait de l'endettement croissant et des politiques d'austérité mises en œuvre ces dernières années par les pays d'Europe centrale.

TABLEAU 7: L'INVESTISSEMENT FIXE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN % DU PIB

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE (27 pays)	2,3	2,3	2,3	2,4	2,3	2,4	2,4	2,3	2,5	2,6	2,7
UE (15 pays)	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	2,4	2,3	2,2	2,4	2,4	2,5
République tchèque	4,2	3,3	3,6	3,5	3,9	4,5	4,8	4,9	5,0	4,8	5,0
Hongrie	3,4	2,9	3,2	3,7	4,9	3,5	3,5	4,0	4,4	3,6	2,8
Pologne	3,9	3,5	2,4	3,4	3,4	3,3	3,4	3,4	3,9	4,1	4,6

Source : *EUROSTAT, 2010, "Government Finance Statistics".*

L'investissement public en % du PIB reste relativement stable. Cependant, il est à noter que ce n'est qu'à partir des années 2000 qu'il redémarre. Son niveau autour de 5% indique aussi les prévisions optimistes de croissance économique des

[19] Les nouvelles théories de la croissance endogène présentent l'intervention de l'État comme légitime, de par la crise conjoncturelle des années 90. Cependant les résultats et les champs d'analyse très hétérogènes ne permettent pas de trancher sur le rôle positif de l'intervention de l'État dans l'économie, de par les externalités qui peuvent exister.

gouvernements tchèques et polonais, puisqu'elles se fondent sur la croissance passée et sur la confiance du gouvernement à couvrir ces échéances à venir. Leur estimation se situe autour de 5%. Cependant il reste insuffisant.

Les administrations publiques tchèques, hongroises et polonaises sont en besoin de financement structurellement (Cf. Tableau n°8), comme de nombreux pays de l'Ouest. Cette tendance de long terme s'explique par une épargne publique insuffisante, voire négative. L'épargne publique peut être définie comme la différence entre les recettes et les dépenses courantes hors charges d'intérêt.

Les besoins de financements se sont accrus de manière plus importante que la moyenne de l'UE des 27, pour tous les pays exceptés pour la République Tchèque qui a réussi à réduire son besoin de financement depuis 2003.

TABLEAU 8 : CAPACITES OU BESOINS DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN MILLIONS D'EUROS ET EN POURCENTAGE DU PIB ENTRE 1999 ET 2008

pays/année	1999		2001		2003	
	millions €	% du PIB	millions €	% du PIB	millions €	% du PIB
Union européenne (27 pays)	-83 794	-1,0	-134 751	-1,4	-314 435	-3,1
Zone euro(16 pays)	-91 658	-1,4	-132 265	-1,9	-233 560	-3,1
France	-24 296	-1,8	-23 285	-1,6	-65 684	-4,1
Royaume-Uni	13 178	0,9	10 526	0,6	-53 766	-3,3
Hongrie	-2 362	-5,1	-2 432	-4,1	-5 337	-7,2
République tchèque	-2 095	-3,7	-3 869	-5,6	-5 338	-6,6
Pologne	-3 639	-2,3	-10 879	-5,1	-12 008	-6,3
pays/année	**2004**		**2006**		**2008**	
	millions €	**% du PIB**	**millions €**	**% du PIB**	**millions €**	**% du PIB**
Union européenne (27 pays)	-305 785	-2,9	-168 253	-1,4	-285 210	-2,3
Zone euro (16 pays)	-232 211	-3,0	-113 511	-1,3	-182 990	-2,0
France	-60 215	-3,6	-41 883	-2,3	-66 245	-3,4
Royaume-Uni	-58 759	-3,3	-50 836	-2,6	-88 916	-4,9
Hongrie	-5 275	-6,4	-8 418	-9,4	-3 946	-3,7
République tchèque	-2 594	-2,9	-2 980	-2,6	-3 030	-2,0
Pologne	-11 639	-5,7	-9 874	-3,6	-13 234	-3,7

Source : *EUROSTAT, 2010, Government Finance Statistics et nos calculs.*

La crise financière de 2008 a eu un impact très fort sur le court terme puisque le nombre de projets a baissé fortement de 26 % en 2008 par rapport à 2007 (PPIAF, 2010). Ensuite cette baisse n'a été que de 15% en 2009 au premier semestre. Les flux

d'investissements se sont concentrés surtout dans le secteur énergétique et sur des projets dont la taille est très grande dans certains pays : Brésil, Inde, Turquie. Les banques publiques locales aussi bien que les agences multilatérales et banques internationales sont toujours les principales sources de financement, fournissant un montant « critique » de fonds.

Comment le solde déficitaire des pays peut-il être financé ?

Dans quelle mesure ces pays peuvent mobiliser des ressources internes pour financer leurs besoins ? Nous raisonnerons, *ceteris paribus*, avec les ressources mobilisables en interne en élargissant notre raisonnement aux ressources mobilisables à travers les financements extérieurs.

1. Traditionnellement, l'État a la possibilité de refinancer son déficit budgétaire au moyen d'avances de la Banque centrale. La masse monétaire tend alors à augmenter et de ce fait des pressions inflationnistes peuvent s'exercer. Pour les combattre, l'État peut réduire les crédits accordés, et il verra se contracter ses avoirs extérieurs dans la majorité des cas. Un double phénomène d'éviction peut en découler l'effet d'éviction keynésien entre l'investissement public et privé[20], mais aussi un autre lié aux ressources privées restreintes qui remplacent les investissements privés productifs par des investissements d'infrastructures à rentabilité plus diffuse et lointaine. Une réaffectation des ressources disponibles de l'économie s'opère sur d'autres formes d'investissements, ici dans les infrastructures, qui offrent souvent des taux de rendements attractifs.

Enfin, le financement monétaire, dans la mesure où il entraîne une hausse des prix et des taux d'intérêt, peut conduire à des tensions sur le marché des changes et à une dégradation de la valeur externe de la monnaie.

2. Le financement par emprunt domestique conduit à une éviction des investissements privés par ceux du public, car les banques seront plus enclines à prêter à l'État plutôt qu'aux entreprises privées, les garanties y étant bien plus élevées. La rentabilité des investissements privés est inférieure à celle des investissements publics, car les taux d'emprunt auprès de la Banque centrale ou par le Trésor Public sont souvent plus faibles que ceux des intermédiaires financiers privés. Dans le cas d'un emprunt

[20] L'effet d'éviction par le rationnement quantitatif signifie que tout développement des emprunts publics se traduit par la diminution des fonds prêtables destinés aux emplois privés.

auprès d'institutions financières privées, le coût total du projet devient supérieur à celui d'un emprunt public. De fait la rentabilité du projet en sera amoindrie.

3. Le financement par emprunt extérieur met en place une dynamique emprunt - remboursement - solvabilité - convertibilité - change. Il apparaît plus risqué quand cela finance des infrastructures, car les recettes ne sont pas en général suffisamment élevées à court terme pour assurer le service de la dette. Les investissements de long terme financés par des fonds à court terme et/ou par des crédits renouvelables sont donc dangereux. En effet, les taux d'intérêt de court terme sont souvent plus élevés et donc plus coûteux pour le pays en charge d'intérêt, ce qui rend la rentabilité de l'investissement plus incertaine.

Pour les pays d'Europe centrale, les possibilités de financement de leur déficit public restent limitées. Dans ce contexte, les critères de convergence de Maastricht ne sont pas souvent respectés (Cf. Tableau n°9) au niveau du déficit public. La Pologne, et la Hongrie ne satisfont pas à ce critère, leur déficit public en pourcentage du PIB est respectivement de 6,0% et de 3,9% en 2008. Pour ces pays, seul un retour de croissance pourrait permettre de réduire ce déficit. Certains pays comme la Pologne avaient prévu en accord avec la Commission européenne, la réduction du déficit le ramenant en 2008 à 3%.

Concernant la Hongrie le programme de redressement s'inscrit dans une logique d'austérité et d'assainissement des finances publiques avec une augmentation des taxes. Cependant suite à la crise, le FMI a introduit un programme conjointement avec l'UE pour aider la Hongrie, dont la dette publique dépasse les 72% du PIB. La politique mise en œuvre en 2009 a été celle de l'austérité par une réduction des dépenses budgétaires sur les salaires du secteur public, les retraites et autres dépenses sociales. De plus le forint a été dévalué suite aux difficultés liées à la crise financière.

Enfin, la République Tchèque a fourni des efforts depuis 2005 pour atteindre le seuil des 3%. Elle est même en dessous et se rapproche de la moyenne de l'UE des 15.

TABLEAU 9 : DEFICIT PUBLIC[21] EN POURCENTAGE DU PIB DE 1996 A 2009

	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pologne	-3,3	-4,3	-3,0	-5,1	-5,0	-6,3	-5,7	-4,3	-3,9	-1,9	-3,9	-6,0
Hongrie	-5,0	-8,0	-3,0	-3,5	-8,4	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2	-4,9	-3,4	-3,9
République Tchèque	-4,9	-4,2	-3,8	-5,8	-6,8	-6,6	-2,9	-3,6	-2,6	-0,6	-1,4	-2,5
UE (15)	-4,2	-1,8	0,8	-1,2	-2,3	-3,0	-2,8	-2,4	-1,3	-0,8	-2,0	ND
UE (27)		-1,9	0,6	-1,4	-2,5	-3,1	-2,8	-2,5	-1,4	-0,8	-2,3	ND

Source : *BERD, 2010, Transition report Update, disponible à l'adresse suivante : http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/index.htm, et EUROSTAT, 2010, Government Finance Statistics.*

TABLEAU 10 : DETTE PUBLIQUE[22] RAPPORTEE AU PIB EN POURCENTAGE.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hongrie	62,0	59,9	59,8	55,0	52,0	55,6	58,4	59,1	61,8	65,6	65,9	72,9
République Tchèque	13,1	15,0	16,4	18,5	24,9	28,2	29,8	30,1	29,7	29,4	29,0	30,0
Pologne	42,9	38,9	39,6	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,2
UE (15)	69,8	68,0	67,1	63,2	62,2	61,6	63,0	63,2	64,1	62,8	60,4	ND
UE (27)					61,0	60,3	61,8	62,1	62,6	61,3	58,7	61,5

Source : *EUROSTAT, 2010, Government Finance Statistics.*

Comme le tableau n°10 l'illustre, la République Tchèque et la Pologne bénéficient encore d'une marge d'ajustement en termes de dettes cumulées. Elles atteignent respectivement en 2008 le pourcentage est de 30% et de 47,2% du PIB. A contrario, le déficit public s'est creusé en Hongrie et atteint les 66% du PIB, c'est-à-dire supérieur de 6% aux 60% imposés par les critères de convergence de Maastricht.

[21] Désigne les soldes budgétaires cumulés des administrations centrales, locales et de sécurité sociale d'un État membre. Cet agrégat fait l'objet d'une surveillance stricte : aux termes du Traité de Maastricht (article 104 TCE) et du PSC (Pacte de Stabilité et de Convergence), il ne peut excéder 3 % du PIB.

[22] Elle correspond à un ratio d'endettement des administrations publiques inférieur à 60% du PIB. La dette publique se distingue du déficit budgétaire au sens où elle résulte de la variation annuelle de ce dernier. Elle correspond à la dette de l'ensemble des administrations publiques entendues au sens de la comptabilité nationale.

Un moyen pour ces économies de financer leurs dépenses publiques a consisté en la vente de leurs entreprises publiques. En 2005, 80 % du PIB provient du secteur privé en Hongrie et en République Tchèque, et 75% pour la Pologne. La Hongrie a privatisé presque entièrement son économie, en cédant depuis 1993, 1 570 entreprises sur les 1700 entreprises publiques existantes. Les investisseurs ayant repris les anciennes entreprises publiques ont payé plus de 50 milliards d'euros entre 1990 et 2005. Ce processus est assez avancé et ne peut plus être un outil d'ajustement macro-économique et de rééquilibrage des finances publiques. La Hongrie avait déjà une dette importante depuis les années 1995 et le processus de privatisations a été plus précoce et plus important qu'en République Tchèque et *a fortiori* en Pologne.

TABLEAU 11 : LES REVENUS DES PRIVATISATIONS CUMULES EN POURCENTAGE DU PIB

	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Hongrie	8,7	12,3	20,9	23,4	27,5	28,6	29,8	30,2	30,6	30,7	30,9	31,5	32	33,3	33,5	33,6
République Tchèque	2,6	5,3	7,1	8,7	9,4	10,2	11,5	12,3	14,8	20,0	21,0	21,6	25,1	25,3	ND	ND
Pologne	1,1	1,9	2,7	3,6	4,8	6,0	7,2	10,8	11,6	11,9	12,4	13,5	13,9	14	14,2	ND

Source : Berd, 2010, *Transition report Update, disponible à l'adresse suivante : http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/index.htm, dernière date de consultation : 21/01/2010.*

La République Tchèque connaît aussi des niveaux record de revenus liés à la privatisation, notamment durant l'année 2005, avec la vente de sociétés comme Cesky Telecom, Unipetrol, TV Nova.

Compte tenu des contraintes budgétaires fortes qui pèsent sur les nouveaux États membres et des besoins en nouvelles infrastructures un financement de ces infrastructures, dans le moyen terme, entièrement public s'avère être de plus en plus difficile car contesté par la Commission européenne (2004) (cf le Livre Blanc sur les SIG). Cette dernière rappelle que les États membres sont libres et autonomes dans les choix de financement des SIEG[23] et les pays bénéficient d'une grande marge d'appréciation et de moyens pour financer les SIEG. Toutefois la limite de ces formes de financement est posée par l'existence d'éventuelles distorsions concurrentielles qu'elles pourraient générer (Com, 2004, p. 14). Par ailleurs le Livre Blanc sur les Transports (Com, 2001) constate que miser uniquement sur ce type de financement,

[23] SIEG : Service d'Intérêt Economique Général.

essentiellement budgétaire, risquerait d'entraîner des retards dans la réalisation de ces réseaux aux conséquences inacceptables pour la cohésion économique, territoriale et sociale.

Ainsi, les financements internes sont insuffisants et ne peuvent couvrir des besoins croissants et l'épargne, même élevée ne permet pas de financer les investissements. Une politique budgétaire expansionniste peut être envisageable, mais les dépenses budgétaires sont limitées par les critères de convergence. Les contraintes sont multidimensionnelles : nationale, communautaire et internationale. Ainsi ces pays d'Europe centrale se sont tournés vers l'extérieur depuis longtemps pour certains à travers des réformes économiques bien avant la chute du mur de Berlin en 1989. Cette ouverture a permis d'attirer très tôt des capitaux étrangers dans les années quatre-vingt dix. Ils sont devenus des destinations privilégiées pour les investisseurs internationaux.

Section 2 : Le financement externe

Le financement externe peut se substituer à celui des économies considérées, s'il n'implique pas des charges d'intérêt supplémentaires. Les investissements directs étrangers et les fonds communautaires représentent un moyen pour ces économies de développer des infrastructures plus rapidement et/ou à moindre coût. De plus, les contraintes géographiques et économiques les obligent à développer rapidement les axes du TEN[24] (Transport European Network).

Aujourd'hui, les pays d'Europe centrale sont caractérisés par des échanges multiples de biens, de services et de capitaux. Les IDE peuvent représenter un moyen de financer les besoins de ces économies. Selon le dernier rapport des Nations Unis, la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque sont des économies à haut potentiel (UNCTAD, 2007, p. 24). L'augmentation des afflux de capitaux concerne surtout la République tchèque près de 5 milliards de dollars complémentaires entre 2004 et 2005, pour atteindre 11 milliards de dollars en 2006 (UNCTAD, 2007, p. 116). Son stock de capital atteint presque les 59 milliards de dollars juste en dessous de la Hongrie (61 milliards de dollars) et de la Pologne (93 milliards de dollars). Les investisseurs internationaux se concentrent dans le transport et les services de communication.

[24] TEN : Transport European Network, en français Réseau de Transport Européen est un des axes communautaires de développement du réseau de transport. Il est soutenu par des fonds et aides communautaires. Il cherche à améliorer la traversée de l'Europe.

2.1. Les investissements directs étrangers (IDE)

Les raisons de cet attrait (Cf. Tableau n°11) trouvent donc leur origine dans la vente d'entreprises nationalisées (UNCTAD, 2007, p. 132). Le contexte économique et financier est assez attractif pour les IDE, car le risque lié aux placements est assez réduit, et le potentiel marché est assez bon avec l'existence d'une main d'œuvre qualifiée par exemple. L'établissement d'une corrélation entre les flux d'IDE et les progrès du processus de privatisation fonde une grande partie de l'accélération des investissements (Andreff, 1996, p. 25). La forme prise par la méthode de privatisation adoptée influe sur l'attrait exercé de ces investissements.

Comme le note Wladimir Andreff (1996), la corrélation ne peut être identifiée que dans le cas de ventes d'actifs. La difficulté de différencier les motifs des investisseurs en Europe Centrale a amené une réflexion sur les liens pouvant exister entre les programmes de privatisations, le coût de la main-d'œuvre, et le commerce extérieur. La diminution des flux en direction des entreprises privatisées est en grande partie compensée par la recherche d'une présence sur le marché national et régional des investisseurs étrangers du fait des relations commerciales privilégiées avec l'UE dès 1997 (Landsburry et Pain, 1997). Cependant, les forts flux d'IDE sont aussi motivés par d'autres déterminants. Même après les plus grandes vagues de privatisations des entreprises publiques de ces trois pays, les flux d'IDE ont continué à affluer. La reprise de la croissance économique et la progression de ces IDE sont selon le rapport des Nations Unis corrélées positivement (Nations Unies, 1996, pp. 65-66)[25] : *"A significant share of the FDI received by CEE economies -- 18 per cent in 1994 -- is from the privatization of public enterprises. However, this share has declined considerably compared with 1989-1993 when, for the main recipient countries (excluding Russia), privatization-related inflows accounted for most FDI. These investments are "lumpy" and their timing reflects privatizations in host countries. As such, privatization-related FDI flows cannot be said to lead or lag domestic economic growth. It appears,*

[25] Traduction par nos soins : "*Une part significative des IDE reçue par les PECO - 18 pour cent en 1994 – est issue de la privatisation d'entreprises nationales. Cependant, cette part a baissé considérablement comparé à la période de 1989 à 1993 quand, pour les pays de destinataire principaux (excluant la Russie), des afflux concernant la privatisation ont représenté la plupart des FDI. Ces investissements sont" grumeleux "et leur rythme reflète celui des privatisations dans des pays hôtes. Comme tel, on ne peut pas dire que des flux de FDI concernant la privatisation mènent ou retardent la croissance économique intérieure. Il apparaît, cependant, que les tendances des flux d'IDE, particulièrement ceux de non-privatisation, coïncident avec la croissance de production domestique, particulièrement dans les pays Visegràd et les pays baltes*".

however, that trends in FDI inflows, in particular, non-privatization related FDI inflows, coincide with the growth of domestic output, particularly in the Visegràd countries and the Baltic States (...)".

TABLEAU 12 : LES IDE EN MILLIONS DE DOLLARS US (FLUX NETS ENREGISTRES DANS LA BALANCE DES PAIEMENTS) ET PER CAPITA

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
République Tchèque	1 280	1 259	3 575	6 220	4 942	5 474	8 282	1 814	3 941	11 630
Hongrie	3 335	3 715	3 070	3 060	2 151	3 573	2 722	479	3 405	5 586
Pologne	4 445	4 863	6 049	7 239	9 327	5 804	3 901	4 284	11 761	6 951
TOTAL[26]	14 548	18 811	23 466	25 424	26 052	29 223	31 379	26 158	50 049	66 372

	2006	**2007**	**2008**	**Flux cumulés 1989-2008**	**Flux cumulés 1989-2008 Per capita**	**IDE 2007 % DU PIB**	**IDE 2008 % DU PIB**
République Tchèque	4 043	8 955	8 972	75 226	7 287	5,1	4,2
Hongrie	3 640	2 197	4 685	53 242	5 285	1,6	3,0
Pologne	10 727	17 987	11 747	111 529	2 927	4,2	2,2
TOTAL	87 875	107 461	108 394	625 688	2 363	6,5	5,8

Sources : *IMF, BERD, 2010, Extractions Bases de données.*

L'existence d'un taux de croissance supérieur à la moyenne européenne a motivé de nombreuses implantations d'IDE dans cette zone. Au cours des années 1990, la Pologne a pleinement profité du mouvement d'internationalisation des entreprises et a attiré un flux considérable d'investissements directs étrangers. Elle totalise 111 529 millions de dollars US, soit un peu moins d'un sixième des flux d'IDE pour la zone d'Europe centrale, orientale et est-asiatique. L'explication réside en partie dans les privatisations pour la décennie 90, avec un ralentissement ensuite dans les années 2000. En 2006 et 2007, on observe un nouveau record des flux d'investissement directs étrangers en Pologne ne s'expliquant que très partiellement par les revenus de privatisations. Ceci est d'autant plus vrai pour l'année 2008, où les recettes de privatisations ne sont pas à la hauteur des attentes. Certaines mises sur le marché ont été

[26] Le total, ici, est celui de tous les pays en transition : Pays d'Europe centrale et baltiques, ainsi que ceux du Sud et les pays caucasiens, d'Asie centrale et la Russie : Croatie, République Tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Macédoine, Monténégro, Roumanie, Serbie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine, Russie.

reportées en 2008. La prévision des recettes des privatisations restent incertaines. Et la crise a remis en cause de nombreux projets. Cependant des secteurs tels que l'assurance attirent les investisseurs. Le groupe d'Assurance PZU a attiré un nombre record d'investisseurs (250 000 investisseurs individuels) pour participer à l'achat des actions. Le Trésor va ainsi environ 510 millions d'euros (2 milliards de zlotys). Le Trésor polonais qui contrôle PZU, et l'assureur néerlandais Eureko qui en est le propriétaire minoritaire, vendent ensemble 30% de la compagnie. Cette vente s'inscrit dans le large programme des privatisations du gouvernement polonais, désireux d'encaisser à ce titre 7,5Mds d'euros cette année 2010 pour réduire son déficit budgétaire. L'autre secteur qui attire les investisseurs et plus particulièrement les français est celui de l'énergie : *Pulawy* dans la chimie, le holding *Energa* et les sociétés d'électricité *Tauron* (production) et *Enea* (commercialisation). Début 2010, 220 projets de privatisations ont été menés à terme, rapportant plus de 3,8 milliards de dollars en 2008 et 2009. Et 9,3 milliards de revenus supplémentaires sont prévus cette année.

Traditionnellement, les secteurs les plus dynamiques sont ceux du secteur secondaire. La Pologne reste une des destinations privilégiée des IDE parmi les PECO. De manière générale, les nouveaux investissements consacrent une montée en gamme de la Pologne dans la chaîne de valeur des activités industrielles mais également de services. L'attractivité du territoire polonais pour les investisseurs étrangers s'explique, d'une part, par l'émergence d'une grande région économique structurée autour de l'axe Wroclaw – Katowice - Cracovie de plus en plus intégrée industriellement, grâce à de bonnes communications routières, aux régions limitrophes d'Allemagne, de République tchèque et de Slovaquie, d'autre part par des coûts salariaux toujours très compétitifs en dépit d'une tendance récente à la hausse (du fait de la pénurie croissante de la main d'œuvre dans certains secteurs).

Les investissements nécessaires pour répondre aux besoins en infrastructures sont énormes, mais dépendent en même temps de la qualité et de la densité des réseaux d'infrastructures dans les motifs de localisation des IDE. On a pu constater des « effets d'agglomération »[27] dans le secteur de l'automobile en République Tchèque, au

[27] L'effet d'agglomération conduit à la formation d'une grappe industrielle. Cette dernière regroupe des entreprises d'un même secteur d'activité, interdépendantes, des secteurs de soutien et une infrastructure économique qui s'échangent des compétences technologiques et des compétences professionnelles, de la main-d'œuvre et qui utilisent des intrants et des fournisseurs communs. La caractéristique la plus remarquable d'une grappe est la connectivité élevée. Les entreprises se renforcent mutuellement au fur et à mesure que se créent des avantages concurrentiels. A la longue, "la grappe en vient à se constituer en

détriment de la localisation initiale de PSA en Pologne, ayant des infrastructures qualifiées d'insuffisantes. Cette tendance s'intensifie avec des implantations de Huyndaï, Kia. Ces effets peuvent être aussi interprétés à partir du concept d'Alfred Marshall de « district industriel » (Mucchielli, 1998, p. 163). En effet, aux effets d'agglomération peuvent être ajoutés des forces initiales d'attractivité. Ces dernières sont de deux ordres soit à l'initiative de l'entreprise pionnière, soit existantes avant toute forme d'implantation, les infrastructures routières par exemple.

Les flux d'investissements directs étrangers entrants en République Tchèque se sont élevés à 75 226 millions de dollars entre 1989 et 2008, soit 7 287 dollars par habitant, montant le plus élevé de la zone. Le moindre niveau des IDE depuis 2005 est à relier à des programmes de privatisations moins importants. En effet, en 2005, le gouvernement a vendu 51% de Cesky Telecom, et 99% de participation dans l'entreprise productrice d'acier : Vitkovice Steel. Il faut noter que les secteurs les plus prisés sont ceux du secteur du transport et des télécommunications.

En Hongrie, les investissements directs étrangers représentent en 2005 6,1% du PIB contre 4,6% en 2004. Ils ont été moteurs de l'investissement pour 1/4 du total de la Formation Brute de Capital Fixe. En 2007 et 2008, ils ont doublé et représentent entre 4 et 5% du PIB. La Hongrie a attiré deux fois plus d'IDE par habitant sur la période de 1989 à 2008, que la moyenne des pays de la zone (Pays d'Europe centrale et baltiques, ainsi que ceux du Sud et les pays caucasiens, d'Asie centrale et la Russie).

Ces trois pays détiennent des stocks importants d'IDE et plus de 38% des IDE de la zone considérée. La part des IDE dans le PIB est importante et indique le rôle majeur des IDE dans le financement des activités des PEC. Leurs montants restent pourtant insuffisants pour couvrir les besoins en infrastructures de ces économies. L'autre source de financement reste celle des fonds et aides communautaires.

2.2. Les fonds et aides communautaires

L'autre moyen de financer une partie de leurs infrastructures pour les PEC passe par les aides et fonds communautaires visant à mettre en œuvre la cohésion économique et sociale de l'Europe. La redistribution des fonds publics, ici, européens, va vers des zones nécessiteuses et stratégiques. Il n'existe pas d'économie compétitive sans infrastructures performantes (Banque Mondiale, 1994). L'établissement et le bon

bassin d'expertise, de technologies et d'institutions hautement concurrentielles dans un domaine donné." (Porter, 1993: préface).

fonctionnement du *réseau transeuropéen de transport (TEN)* sont les axes majeurs de la politique communautaire depuis 14 ans. Le TEN est une condition essentielle pour la réussite du marché intérieur pour garantir une mobilité durable dans une union élargie. Cependant le réseau reste confronté à une croissance forte et déséquilibrée du trafic, couplée à des exigences de développement durable et une nécessité d'intégrer les nouveaux États membres. Les infrastructures de transport demeurent en panne de financement. Cette réalité est plus prégnante dans le cas des pays d'Europe centrale comme nous l'avons déjà constaté.

La mise en œuvre des projets du réseau transeuropéen se heurte au problème de leur financement. Sur la période de 2000 à 2006, l'investissement du TEN s'élève à 302 milliards d'euros. Le coût estimé du seul réseau transeuropéen de transport s'élève à près de 600 milliards d'euros pour l'ensemble des projets à réaliser d'ici fin 2020 (dont 390 milliards d'euros de 2007-2013). En effet, selon les prévisions de la Commission européenne, le trafic des États membres va doubler.

TABLEAU 13

COUTS ET SOURCES DE FINANCEMENTS DE 1996 ET 2013 EN MILLIARDS D'EUROS

Réseau Transeuropéen de transport	**1996-1999 EU 27**	**2000-2006 EU 27**	**2007-2013 EU 27**
Coûts du TEN (Réseau de base)	106	302	390
• Nouveaux membres (UE 12)	5	27	72
• Anciens membres (UE 15)	101	275	318
Contributions Communautaires			
• Programme TEN	2,23	4,43	8,01
• Fonds Cohésion	8,23	16,5	34,8
• Fonds de Reconstruction et de développement	7,51	8,6	9,4
• BEI : Emprunt et Garanties	26,50	41,4	53,00
Autres ressources (nationales)	63,4	231,1	285
en % du total des coûts	59%	76,5%	73%

Source : *Europa, 2010, site du TEN, consultation le 21/10/2010, http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding_figs.pdf*

La Communauté participe aussi, en parallèle, au financement de ces réseaux à travers les fonds structurels (fonds de Cohésion[28] et FEDER[29]). En ce qui concerne les connexions à l'intérieur des futurs États membres, l'Instrument Structurel de Pré-

[28] Le Fonds de cohésion : Décision 2006/702/CE du Conseil, du 6 octobre 2006, relative à des orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion [Journal officiel L 291 du 21.10.2006].

[29] Le Fonds Européen de Développement Régional est un des deux fonds structurels européens qui participe aux investissements productifs, en infrastructures et au développement local. L'autre fonds structurel est le fonds social européen.

Adhésion est mis à contribution pour le développement des réseaux dans ces pays. Au total, la participation communautaire dans l'Union européenne (tous instruments confondus hors prêts de la Banque Européenne d'Investissement) atteint 20 milliards d'euros sur l'ensemble la période 2000-2006[30]. Et pour la période de 2007 à 2013 le montant total des coûts estimés des travaux est de 72 milliards d'euros pour les nouveaux membres.

Il est ainsi clair que la contribution communautaire ne couvre qu'une partie très limitée des besoins financiers et s'avère largement insuffisante pour contribuer au développement des réseaux. Les ¾ des sources de financements doivent être nationales. D'ailleurs, la Commission européenne recommande le développement des PPP afin d'aboutir aux objectifs de cohésion territoriale.

Comme nous l'avons déjà vu à travers le tableau n°1, l'évaluation faite par la BEI des besoins estimés en infrastructure atteint les 505 milliards d'euros entre 1995-2010 (Brenck et alii, 2005, p. 85), auxquels se rajoutent les 72 milliards de TEN jusqu'en 2013. Le budget alloué par les États membres pour les investissements dans le réseau transeuropéen ainsi que les fonds mis à disposition par l'Union sont insuffisants par rapport aux besoins. De plus de nouvelles priorités se sont rajoutées du fait de l'élargissement puisqu'il faudra reconstruire et aménager les réseaux des nouveaux membres mais également prévoir les interconnexions entre les deux zones, tout ceci en respectant l'environnement.

En ce qui concerne la contribution communautaire il faut identifier le fonds structurel (FEDER), le fonds de cohésion et ISPA, qui représentent souvent plus de 50% du financement total du projet. Ceci confère un pouvoir marquant des fonds dans la mise en œuvre des programmes de développement. Le soutien communautaire à travers le budget des réseaux transeuropéens ou le fonds de cohésion se font essentiellement sous la forme de subventions directes. La contribution de la banque Européenne d'investissement (BEI) se fait à travers des prêts à taux avantageux souvent garantis par les Etats membres[31]. La BEI devient donc l'un des principaux bailleurs devant la Banque Mondiale, et la BERD des grands projets d'infrastructure transeuropéens.

[30] Le budget RTE-T n'est doté que d'une enveloppe de 4,17 milliards d'euros pour la période 2000-2006, sans commune mesure avec les besoins réels de ces réseaux.

[31] La banque Européenne d'investissements peut fournir des prêts avec une durée de 20 ans ou plus à des taux favorables dérivés de son « rating » que le AAA.

La Pologne

L'enjeu est de taille pour la Pologne puisque, sur la période 2004-2006, elle s'est vue allouer près de 12,9 milliards euros, mais ils n'ont été que partiellement consommés. Ces fonds représentent, d'une part des opportunités de marchés du fait des appels d'offres publics, en particulier dans les domaines des infrastructures de transport, de protection de l'environnement et des services urbains, et d'autre part des aides directes pour les entreprises en particulier pour les investissements liés à l'innovation ou dans la formation des cadres. Avec une dotation de 67,3 milliards d'euros[32], la Pologne est le premier bénéficiaire de la politique structurelle et de cohésion sur la période 2007-2013 parmi les nouveaux membres (19,3% des 348 milliards d'euros).

Tous programmes confondus, le plan national de développement polonais (PND) s'appuie sur six programmes opérationnels sectoriels (SOP's) et un programme régional intégré (IROP). Ceci détaille les différentes priorités et mesures au niveau régional ou d'axes de développement particulier : compétitivité de l'économie, développement des ressources humaines, développement rural, transport, économie maritime, pêche et industrie halieutique…

Plus particulièrement le Programme Opérationnel Sectoriel concernant le transport et l'économie maritime, le Programme Opérationnel Sectoriel, et le Fonds de cohésion représentent un peu plus de 3 milliards d'euros.

Près d'un quart des 12,5 milliards d'euros sur la période 2004-2015 est réservé aux infrastructures de transport. Pour cette période d'un côté, les fonds de cohésion représenteront 1 866,7 millions d'euros (environ 50 % pour les routes et les 50 % restants pour les chemins de fer) et le FEDER représente 1 163,4 millions d'euros dont 728,3 pour les routes et 425,8 pour les chemins de fer et infrastructures maritimes. L'IROP prend en compte aussi des projets d'infrastructure de transports au niveau local. De fait, il implique de nombreux secteurs allant de la modernisation des infrastructures à la revitalisation de zones dégradées. Par conséquent il est difficile d'évaluer la part consacrée exclusivement au développement des infrastructures de transport des collectivités territoriales. Le Ministère des infrastructures a prévu la modernisation des routes nationales et l'amélioration de la sécurité des infrastructures routières. Le Programme Opérationnel « Infrastructure et environnement » représentent 27,85 milliards d'euros. Les fonds sont destinés aux financements de projets d'investissements

[32] Dont une réserve de performance de 1,967 milliard d'euros, répartis pour 1,302 pour les fonds structurels et 0,666 milliard d'euros pour le fonds de cohésion.

privés ou publics visant notamment la limitation de la production de déchets, de consommation d'énergie et d'eau, la construction ou modernisation de stations d'épuration, et de stations de traitements des déchets, la construction de centres de production d'énergie renouvelable, la construction d'infrastructures de transports, d'infrastructures énergétiques et d'infrastructures sociales et éducatives.

Le Programme Opérationnel Sectoriel prévoit le doublement de la somme allouée afin d'améliorer les voies nationales traversant des agglomérations et permettant aussi le cofinancement de la construction d'autoroutes. Malgré les fonds débloqués possibles par les programmes communautaires, l'État polonais pourrait manquer de fonds en contrepartie aux projets communautaires, notamment pour les projets du réseau ferré polonais. Le taux d'absorption des aides et fonds communautaires est très différent en fonction des secteurs et certains projets comme ceux des réseaux ferrés nécessitent de lourds investissements avec un retour sur investissement lointain. Un projet ne peut pas être financé entièrement par des fonds communautaires, des fonds privés ou/et publics doivent se trouver en contrepartie. *Ceteris paribus*, les fonds disponibles iront en priorité sur les projets à rentabilité plus élevée et/ou plus rapide.

La République tchèque est le deuxième bénéficiaire des aides européennes après la Pologne. Cette dotation représente près de 8% des aides distribuées, soit 27,84 milliards d'euros. Les fonds alloués pour la première période 2004-2006 étaient de 2,6 milliards d'euros et ont permis de répondre aux trois objectifs de politique régionale communautaire. L'enveloppe de la période 2007-2013 se partage entre trois fonds, le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le Fonds Social Européen et le fonds de cohésion, de la manière suivante : le programme opérationnel Transports vise à améliorer les infrastructures de transport en respectant les principes de développement durable et les normes européennes. La priorité est donnée à la modernisation et au développement du réseau routier TEN (Transport European Network) et hors TEN (2,72 milliards d'euros). Il prévoit aussi la modernisation du réseau ferroviaire TEN et hors TEN (2,36 milliards d'euros). Les autres projets concernent la modernisation du métro pragois ainsi que le développement des systèmes de transport fluvial.

La Hongrie bénéficie de 25,3 milliards d'euros de subventions, soit 7,27% pour la période 2007-2013 pour le renforcement de ses infrastructures et de ses capacités de production, pour la poursuite des réformes structurelles. Elle a défini son Plan National

de Développement (PND) pour l'utilisation des fonds européens. Les quatre objectifs prioritaires fixés sont : la modernisation de la société, le renforcement de sa compétitivité économique, la préservation de l'environnement, et la cohésion sociale. Ce PND se décline en 15 programmes prioritaires opérationnels dont 6 222 millions d'euros d'un point de vue sectoriel et d'un point de vue régional 386 millions d'euros pour les programmes transnationaux.

Conclusion section 2

Pour ces trois pays, les infrastructures de transports représentent une part importante des aides et fonds communautaires qui peuvent faire face aux insuffisances des ressources internes. Le TEN est un enjeu majeur de la cohésion économique sociale et territoriale d'une Europe élargie qui réside aussi dans la cohérence d'ensemble des flux des personnes et des marchandises. Le cas de ces pays nouveaux membres est à nuancer en fonction de leur taille, de leur localisation géographique. Notre analyse empirique va maintenant se concentrer sur le cas de la Pologne, car c'est le premier bénéficiaire des aides et fonds communautaires, et plus particulièrement sur les autoroutes polonaises.

Section 3 : L'exemple de la Pologne

La construction européenne a débuté depuis plus de cinquante ans avec six membres. Le nombre de pays membres est aujourd'hui de 27. Cela implique une hétérogénéité des besoins et suppose le choix d'objectifs afin de poursuivre l'approfondissement de la construction européenne. La réussite du projet commun suppose une cohésion aussi bien économique, sociale, territoriale, environnementale et démocratique. Le développement inégal des régions est aussi un des enjeux de cette intégration. Le risque bien identifié est celui du choix de certains objectifs au détriment d'autres, laissant de côté les besoins plus spécifiques de certains systèmes économique et social. Il est déjà à noter que la Pologne connaît un phénomène de concentration des activités et des capitaux étrangers dans certaines régions (voïvodies[33]) au détriment d'autres.

[33] La structure administrative polonaise s'articule autour de trois niveaux : communes (« gminas »), départements (« powiats ») et régions (« voïvodies »). La voïvodie est constituée d'une assemblée élue au suffrage universel et d'un exécutif collégial, tous deux présidés par le « maréchal », ou président. La voïvodie est compétente dans de nombreux domaines (action économique et culturelle, santé, services sociaux, eau, voirie, environnement). Elle sert également de circonscription déconcentrée de l'État. Le

Le TEN et donc les infrastructures en général sont des axes essentiels du développement économique polonais. Le secteur des transports en Pologne est un de ceux attirant beaucoup d'IDE. Il est aussi celui qui suppose des investissements importants avec des retours sur investissements de long terme. En Pologne, les partenariats public-privé les plus anciens sont ceux du secteur de l'eau et des transports. Nous allons identifier les nouveaux enjeux polonais de ce secteur pour ensuite préciser le cas des autoroutes ainsi que les transformations institutionnelles et juridiques de ce secteur.

3.1. Les nouveaux enjeux

Dans l'article 76 du Traité, la Communauté européenne donne le secteur des transports en référence. Ce secteur ainsi que celui des télécoms et de l'énergie est soumis à une ouverture graduelle des marchés, avec le maintien d'un cadre d'obligations de services publics (service universel[34], droits des consommateurs et des utilisateurs, santé, sécurité).

Sur le chemin de l'accès de la Pologne à l'UE, la libre circulation des marchandises et des personnes passe par une période de transition. L'application des

---

powiat est constitué d'un conseil élu au suffrage universel et d'un exécutif dirigé par un « staroste ». La commune est toujours l'échelon décentralisé le plus important. Dirigé par le maire, la commune est responsable de toutes les missions qui n'ont pas été attribuées par la loi à une autre entité administrative (aménagement du territoire, voirie, environnement, éducation, social, logement, transport …).

[34] Le concept de service universel est apparu en 1986 à la suite de l'Acte Unique européen et se précise progressivement dans les textes communautaires depuis 1987. La communication de la Commission de mars 1996 définit le contenu du service universel des télécommunications et un certain nombre d'obligations minimum. Le traité de Lisbonne a été signé par les 27 États membres de l'Union européenne le 13 décembre 2007, et il définit le service universel à partir de droits fondamentaux : la continuité du service; la qualité; la sécurité d'approvisionnement; l'égalité d'accès; un prix abordable; l'acceptabilité sociale, culturelle et environnementale. Dans la directive européenne de 2002 « service universel », pour le secteur des télécommunications, on entend par service universel la capacité des personnes à se raccorder au réseau téléphonique public en un lieu déterminé et d'accéder à des services téléphoniques publics permettant les communications vocales et la transmission de données avec un accès fonctionnel à l'internet. La directive précise également que les consommateurs doivent bénéficier de services de renseignements et d'annuaire, de téléphones publics payants et de mesures particulières s'ils sont handicapés. A travers l'exemple des télécommunications, la notion de service universel peut faire référence à un service minimum ou au contraire, mener à la redécouverte de certains principes de service public en matière d'accessibilité ou d'égalité et atteindre la même ampleur que celui-ci. La commission européenne réévalue tous les trois ans la directive « service universel ».
Définition du service universel : voir le Livre vert sur les services d'intérêt général, COM(2003) 270 du 21.5.2003, paragraphes 50 à 54. Le SU intègre des services jugés indispensables à la vie en société et dont les pouvoirs publics doivent dès lors garantir l'accès à tous et en tout lieu, à un prix abordable. Les États membres peuvent également, dans des conditions qui leur sont propres, intégrer au SU des « mesures spécifiques en faveur des consommateurs vivant dans des zones rurales ou géographiquement isolées, et (…) garantir l'accès aux personnes âgées, aux handicapés et aux personnes ayant des besoins sociaux spécifiques » (COM, 2002/22).

acquis communautaires à la date d'adhésion[35] ne va pas sans causer de problèmes administratifs dus aux différentes réformes à mettre en place. La Pologne a bénéficié d'une période d'adaptation de deux ans[36].

Pour ce qui est du transit de voyageurs, l'entrée en vigueur des accords de Schengen[37] entraîne la libre circulation à travers les frontières internes de l'Europe élargie. La suppression des frontières dans l'Europe élargie doit décongestionner le secteur du transport en augmentant l'offre et donc permettre de répondre à la croissance du marché.

La Pologne est responsable d'une des frontières externes de l'Union Européenne. La transposition de l'acquis requiert, au-delà de l'adoption de la législation, une bonne capacité administrative. L'élargissement oblige à appliquer et respecter de nouvelles normes communautaires pour renforcer la sécurité et l'environnement en investissant dans les infrastructures. Les échanges sont dynamisés par la proximité géographique et par la part déjà très importante de partenaires commerciaux tels que l'Allemagne, la République Tchèque et la Biélorussie.

Par ailleurs, aux frontières extérieures, notamment avec la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine, la Pologne, a prévu un renforcement de la sécurité de ses frontières à l'Est en aménageant de nouvelles structures et en renforçant ses effectifs de gardes frontière. Des visas sont de nouveau réclamés pour les voyageurs des pays sus visés, et les contrôles de marchandises sont soumis aux normes européennes. Le point stratégique que représente le cabotage[38] devra être réaffirmé après un premier état des lieux.

Afin d'assurer la pérennité de ces échanges la Pologne doit mettre en place des jonctions normalisées entre les pays de l'UE. Le développement des autoroutes polonaises devient un élément fondamental du développement économique et de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Europe à 27.

[35] Elimination totale des barrières physiques prévue dans le livre blanc de 1985.
[36] Période d'adaptation s'arrêtant en 2006, et renouvelée jusqu'en 2008.
[37] Les accords de Schengen, entrés en vigueur en 1995, reposent sur la disparition des frontières intérieures et le renforcement des frontières extérieures pour assurer la sécurité des citoyens au sein d'un espace de libre circulation.
[38] L'entrée en vigueur définitive du cabotage dans l'UE, ainsi que les taxations autoroutières non discriminatoires, ont été fixées au 1/07/1998 par le Livre Blanc. Le cabotage permet à une entreprise de l'UE d'effectuer des transports dans un autre pays du marché commun. Ce système s'applique à tous les modes de transport.

3.2. L'exemple des autoroutes polonaises

En 2009, il existait 765 km d'autoroutes en Pologne, soit près de 4% du réseau des routes nationales. Les autoroutes existantes doivent être étendues : l'A4, l'A2 et l'A1 et l'A18. Les travaux de construction, d'exploitation et d'entretien ont été réalisés par les entreprises polonaises en coopération avec les sociétés étrangères dont des françaises comme TRANSROUTE INTERNATIONAL, SCETAUROUTE, FOUGEROLLE INTERNATIONAL.

Dans la perspective de l'adhésion de la Pologne à l'UE, le Ministère des Infrastructures était chargé, depuis quelques années, d'élaborer différents plans d'actions ayant pour objectif la modernisation de l'ensemble des routes nationales et la création d'un réseau de grande capacité intégrant routes interrégionales, internationales et autoroutes répondant aux normes européennes.

Les principales liaisons à venir sont récapitulées dans le tableau suivant.

TABLEAU 14 : LES PROJETS D'EXTENSION DES AUTOROUTES POLONAISES.

AUTOROUTE	LIENS	DATE FIN
A1	S6/S7 (Gdansk)-Torun-Lodz-Piotrkow Trybunalski-Czestochowa-Gliwice-Gorzycki-Border-Ostrava	2010
A2	Berlin-Swiecko-Poznan-Lodz-Warsaw-Biala Podlaska-Kukuryki-Minsk	2013
A4	Dresden-Jedrzychowice-Krzyzowa-legnica-Wroclaw-Opole-Gliwice-Katowice-Cracow-Tarnow-Rzeszow-Korczowa-Lvov	2013
A18	Berlin-Olszyna-A4(Krzyzowa)	2009

***Source** : Ministère des Infrastructures polonaises, 2007, http://www.mtib.gov.pl/en.*

Entre 1989 et 1994, les infrastructures routières en Pologne n'ont bénéficié d'aucune amélioration. Les travaux de construction des autoroutes étaient conduits par la Direction Générale des Routes Publiques[39] responsable tant de la construction que de l'inspection des travaux. La contradiction des compétences de cette institution a provoqué un ralentissement du développement du réseau routier jusqu'en 1994.

En 1994, l'Assemblée Nationale a voté une première loi concernant la construction des autoroutes à péage[40]. Elle a décrit précisément les procédures d'adjudications pour les concessions et créé l'Agence Nationale de Construction et

[39] La traduction du polonais : Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych (GDDP).
[40] Journal Officiel de 1994, n°127, texte 627.

d'Exploitation des Autoroutes[41]. Son rôle était d'acheter des terrains pour la construction des autoroutes, et d'organiser des appels d'offres et de gérer tous les projets. Les appels d'offres ont permis le choix des premiers concessionnaires privés dans le financement de projet.

Cependant, cette initiative de financement privé de nouveaux projets autoroutiers s'est soldée par un échec. Les sociétés concessionnaires n'ont pu financer entièrement la réalisation des projets. Ceci a conduit à mettre en place une politique plus volontaire et active afin d'impulser les partenariats public–privé (PPP). Ici un des objectifs est de partager tous les risques encourus par les investisseurs pendant l'exécution des projets autoroutiers. Finalement, le réseau des autoroutes en Pologne en 2001 ne comprenait que 394 km dont 237 km ont été construits avant 1990, et 109 km datent de l'avant guerre.[42]

Pour répondre aux perspectives de la future adhésion de la Pologne, les négociations sur les transports entre l'UE et la Pologne ont abouti en 2001 à l'adoption d'un programme d'adaptation du réseau routier polonais aux normes européennes. Suite aux exigences de l'UE, le gouvernement polonais a adopté un nouveau plan de construction des autoroutes dans le cadre du programme gouvernemental intitulé « L'infrastructure – la clé du développement »[43], ainsi qu'une réforme institutionnelle. A partir de trois textes juridiques, le partenariat public-privé est légalisé :

1. Les administrations régionales peuvent mettre en œuvre des projets de partenariat qui concernent la construction de routes, de ponts, de prisons, de centrales électriques, de stades….

2. La disposition du Ministère des Finances du 30/06/2006 porte sur la définition de l'objet du partenariat avec une phase initiale d'analyse. Cette analyse doit porter sur les aspects économiques et financiers du partage du risque.

3. La disposition du Ministère de l'Economie du 9 juin 2006 porte sur les règles et procédures et en précise les modalités. Celle du 21 juin 2006 précise les risques de chacune des parties et les raisons du choix du partage.

Cette adaptation institutionnelle et juridique s'observe dans tous les pays d'Europe centrale à des degrés plus ou moins poussés, y compris ceux des Balkans.

[41] La traduction du polonais : Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad (ABiEA).
[42] Conseil des Ministres (2002), Infrastructura – klucz do rozwoju, « L'infrastructure – la clé du développement », Programme adopté par le Conseil des Ministres le 29 janvier 2002 à Varsovie.
[43] idem., Conseil des Ministres (2002).

A titre de comparaison, depuis quelques années, en raison notamment de la rareté des ressources publiques, en République Tchèque, les autorités envisagent aussi le recours aux capitaux privés dans la construction et l'exploitation des routes et autoroutes, et donc au PPP. En dépit d'un premier projet qui s'est soldé par un échec (projet de construction de l'autoroute D47), les administrations tchèques ont aussi mis au point un cadre juridique adapté. La loi sur les concessions a été signée par le Président en avril 2006 et est entrée en vigueur à partir du 1er juillet 2006. En 2004, le Fonds de Patrimoine national (dont l'actionnaire unique est le Ministère des Finances) a créé le Centre Partenariat Public-Privé. Son objectif principal est de devenir le centre des connaissances professionnelles pour le domaine des partenariats public-privé en République tchèque.

L'exemple de la Pologne nous enseigne sur sa place stratégique au sein de l'UE et donc des enjeux inhérents au développement de ses infrastructures et ses besoins. Les réformes institutionnelles et juridiques s'accélèrent et cherchent à donner aux partenaires privés un terrain propice aux partenariats public-privé. La mise en place d'un cadre juridique et institutionnel adapté doit permettre l'accélération du recours au financement privé des infrastructures. Compte tenu des contraintes budgétaires fortes et des besoins élevés en nouvelles infrastructures du fait de l'élargissement l'option d'un investissement entièrement public devient de plus en plus difficile.

Conclusion du chapitre 1

Les PEC manquent de capitaux pour financer leur besoin en infrastructures. Les sources de financement internes et externes des pays d'Europe centrale ne peuvent être exclusives et excluantes les unes des autres. Elles doivent aujourd'hui se combiner. L'épargne interne est élevée mais elle ne permet pas de financer les investissements nécessaires. Le financement public est contraint du fait des critères de Maastricht. Même si ces pays sont devenus des pays attractifs pour les capitaux étrangers, les flux d'IDE ne peuvent suffire. Ainsi, complétés par les aides et fonds communautaires, les partenariats public-privé deviennent un outil d'attraction de fonds mixtes publics et privés, présentés comme une solution répondant aux contraintes multidimensionnelles de ces économies. Ces pays ont mis en œuvre de nombreuses mutations juridiques et institutionnelles. L'exemple de la Pologne et de ses autoroutes nous a permis d'illustrer le contexte dans lequel les partenariats public-privé apparaissent être la meilleure solution. Cependant, ce terme générique est souvent galvaudé. Il est nécessaire d'identifier les différentes formes contractuelles existantes. La multiplicité des formes juridiques implique des relations et des obligations différentes en terme de transfert de responsabilités. Ensuite, nous ferons une analyse des exemples internationaux de partenariats public-privé les plus souvent cités comme des exemples, pour finir par une analyse très précise des formes contractuelles des Partenariats Public-Privé en Europe centrale.

Chapitre 2. Une nouvelle forme de délégation des Services d'Intérêt Général : les partenariats public-privé.

Le nombre de partenariats public-privé est en plein essor en Europe, où le développement des grandes infrastructures ne peut se suffire des seuls financements publics. La technique des partenariats public-privé est souvent privilégiée et s'applique à de nombreux domaines d'activité. Elle fait appel à des montages financiers élevés sur des marchés des capitaux en pleine expansion. Ce développement est remarquable en Grande-Bretagne avec le financement sur projet (Le « Private Finance Initiative »), lancé en 1992. Cette nouvelle technique de financement peut-elle être privilégiée par rapport aux formes traditionnelles de gestion directe ? Cette nouvelle pratique est-elle moins coûteuse et permet-elle une maîtrise des finances publiques ? Ces projets complexes impliquent une multitude de pratiques financières et juridiques, d'évaluations. Les partenaires ont des objectifs divers et des horizons temporels différents. Le développement des formes contractuelles répond à la recherche d'une flexibilité accrue du contrat pour les partenaires avec au cœur de cette problématique l'existence d'une asymétrie informationnelle des partenaires, qui cherchent à minimiser les coûts de contractualisation tout en se préservant des risques, par leur contractualisation.

Nous présenterons tout d'abord la forme contractuelle de partenariat public-privé (PPP), forme hybride et multidimensionnelle. Puis nous analyserons la manière dont les partenariats public-privé se sont développés dans le monde avec une multiplicité de formes, mais avec le recours privilégié à certaines d'entre elles. Enfin, nous verrons comment la relation de partenariat public-privé devient une relation tripartite dans laquelle les institutions financières jouent un rôle d'intermédiaire, d'entrepreneur, voire de régulateur aussi. Se pose alors la question de savoir quels sont les problèmes majeurs du fait notamment de l'imbrication des différents niveaux de responsabilités ?

Section 1 : Les Partenariats Public-Privé

Les formes de partenariats public-privé peuvent être définies en fonction du transfert de responsabilité au secteur privé ou en terme de perte de responsabilité du secteur public. La multiplicité des formes contractuelles implique-t-elle des différences majeures dans la répartition des risques entre les partenaires public et privé ?

1.1. La multiplicité des formes juridiques

Depuis une quinzaine d'année, les autorités publiques ont de plus en plus recours aux partenariats public-privé en raison des contraintes de financement auxquelles elles doivent faire face. Les arguments essentiellement avancés résident dans le bénéfice du savoir-faire du secteur privé. Les partenariats public-privé permettent de réaliser des économies dans la mesure où ils intègrent toutes les phases de projet, depuis sa conception jusqu'à son exploitation. Dans les marchés classiques de commande publique, il y a séparation entre les phases de conception et de réalisation par exemple ou/et d'exploitation. De fait, les prix pratiqués semblent inférieurs à ceux que les autorités publiques auraient pratiqués. Le rôle de l'État s'inscrit désormais dans un rôle plus d'organisateur, de régulateur et de contrôleur que d'opérateur direct. Derrière cette notion de partenariat public-privé se trouvent une multitude de formes juridiques.

- Le partenariat public-privé peut être défini de manière élargie.

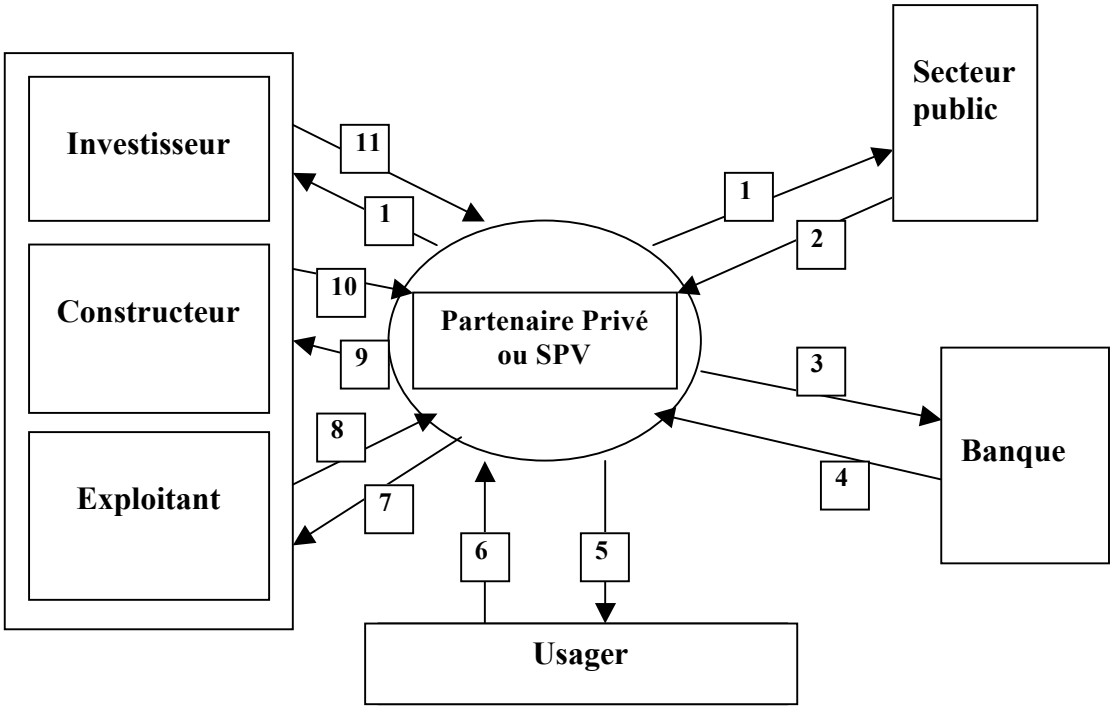
Le terme générique de partenariat public-privé alimente de nombreuses discussions. Cette nouvelle forme d'achat en recourant à l'externalisation de SIG permet aux partenaires publics de disposer de moyens juridiques globaux facilitant la fourniture de services publics. *Stricto sensu*, le partenariat public-privé se définit comme la coopération entre le partenaire public et le partenaire privé sur différents aspects d'un projet à réaliser. À l'heure actuelle, cette notion de partenariat public-privé n'est pas définie clairement et de manière définitive dans le droit communautaire. Le livre vert de la commission européenne du 30 avril 2004 donne une définition très large du partenariat public-privé, en incluant non seulement certains contrats publics, mais aussi des partenariats institutionnels du style société d'économie mixte.

Le gouvernement peut déléguer la tâche de financement à une entreprise privée dans le cadre du partenariat public-privé dans lequel le partenaire privé ou une entité

spécifique (SPV) se charge des dettes. De cette façon, les prêts souscrits pour payer les infrastructures n'apparaissent pas dans les comptes publics.

La création d'une Special Purpose Vehicle (SPV) dont la traduction est : société de projet peut prendre différentes formes, comme nous l'indique le schéma suivant. Celle-ci est constituée en vue de la conception, de la construction, du financement et de l'exploitation de l'infrastructure. Les flux générés monétaires et réels par les différents acteurs d'une SPV entre eux sont à relier aux risques encourus par chacun des acteurs. Ils permettent de visualiser les obligations et les contreparties de chaque partenaire. Le secteur public récolte une partie des revenus ou l'ensemble en contrepartie de paiements par subventions ou commissions… Les banques, elles, assument le risque d'investissement par la mise à disposition de fonds en contrepartie du paiement d'intérêts et du remboursement partiel du capital prêté.

SCHEMA N° 1 : LES FLUX REELS ET MONETAIRES DANS UN PPP



1 / Revenus, ou/et dividendes
2 / Subventions, commissions de mise à disposition, péages virtuels…
3 / Service de la dette, paiement des intérêts
4 / Apport en capital, Dette
5 / Fourniture de biens et/ou services
6 / Redevances si prévues au contrat

7 / Paiements et/ ou partage des bénéfices
8 / Fourniture de biens et/ou services
9 / Paiements
10 / Fourniture de biens et/ou services
11 / Fonds propres

L'usager, lui, paie directement le service et/ou le bien. L'investisseur lui cherche à récolter les bénéfices. Le constructeur est rémunéré pour l'infrastructure qu'il a mise en œuvre. Et l'exploitant perçoit des redevances si elles sont contractualisées, et rend le service et/ou le bien à l'usager sous le contrôle du partenaire public, en fonction du contrat signé.

- Différentes techniques juridiques peuvent être utilisées.

* Le financement de projet est une technique par laquelle les investisseurs se rémunèrent à partir des revenus tirés du projet. Ce mode de financement est très ancien. L'exemple d'école est celui d'Eurotunnel qui n'a pas généré suffisamment de revenus pour couvrir les coûts de dépassement du projet ainsi que toutes les dettes et les refinancements. Depuis, ce type de financement est réservé à des infrastructures liées à des services marchands pour lesquelles le consortium privé obtient une concession d'exploitation (exemple de l'eau).

* Le contrat de gestion : l'autorité publique paie une entreprise privée pour la gestion et la fourniture du service. Ceci limite le risque du contractant. La rémunération pour le contractant est défini par un prix plancher (flat fee), avec la possibilité d'un paiement additionnel lié aux performances constatées. Ce contrat est de court terme (3 ans). Dans le cas des contrats, la dimension temporelle est différente de celle utilisée en économie. Le long terme s'apparente à des contrats de 20-30 ans. Et le court terme est de 3 ans à 7 ans. Et entre 7 et 20 ans, on est dans le moyen terme.

* La concession : l'entreprise est responsable des opérations et du capital investi. Le risque est dans de nombreux cas très bien évalué en amont, puisque les inputs au contrat sont précisés. Ce sont des clauses de type « step in »[44]. Celles-ci portent sur les tarifs, les coûts, et les données macro-économiques en général… Les risques sont supportés par l'État alors qu'ils font partie du calcul économique qui est déterminant dès le début du contrat. L'incertitude radicale de l'économie, principe fondamental de

[44] Dans certaines opérations, les institutions financières se réservent le droit de se substituer au gestionnaire du projet, ou de signer avec un nouveau gestionnaire, lorsque les flux financiers générés par le projet descendent en dessous d'un certain niveau. La mise en œuvre de ces clauses, qui appartiennent à la catégorie des clauses dites "de step-in", peut aboutir au changement du partenaire privé de l'organisme adjudicateur sans mise en concurrence.

John Maynard Keynes, implique ici que le risque est supporté par l'État et non par les entreprises. Le principe d'asymétrie de l'information n'a pas de sens car, les risques liés à l'évolution de la conjoncture économique sont partagés par tous. Personne ne détient plus d'information sur la réalisation ou pas des risques. Cependant dans l'évaluation d'autres risques, l'asymétrie informationnelle et le comportement opportuniste deviennent intrinsèques au contrat et à sa formation.

- Différentes formes juridiques du contrat entre le partenaire privé et public peuvent être envisagées. Chacune d'entre elles représentent des degrés de contrôle différents conservés sur l'infrastructure ou le service public associé. La pratique habituelle est d'identifier à travers l'usage d'un sigle le degré de délégation.

En effet, différentes formes contractuelles peuvent exister et impliquent un degré de flexibilité plus ou moins élevé pour les parties et un degré de transfert de responsabilité du public vers le privé.

* Le BOT ("Build, Operate, Transfer")[45] équivaut à un contrat de construction. Le secteur public rachète au partenaire privé l'infrastructure commandée. Le gouvernement confie à la société concessionnaire la construction (Build), et l'exploitation (Operate) de l'infrastructure servant à réaliser le service public. Elle demande le retour de l'infrastructure dans le domaine public en fin de contrat (Transfer). Ce schéma est le plus souvent utilisé dans le domaine des infrastructures routières. Il donne la possibilité à l'État ou à la collectivité locale de rester propriétaires de l'actif. Il permet ainsi la participation du secteur privé, tout en préservant les intérêts stratégiques de développement du partenaire public. Les modalités du financement du projet sont évidemment sous-entendues, alors que dans le cas britannique cette dimension est précisée, comme dans le cas du contrat DBFO. En effet, le financement est essentiellement privé (cf. « F : finance »).

* Le DBFO (« Design, Build, Finance, and Operate») est un contrat dans lequel le concessionnaire privé conçoit, construit, finance et gère l'infrastructure en étant rémunéré par les autorités publiques pour le service offert. Ce contrat est donc de même nature que le BOT, avec un transfert en fin de contrat en général à la demande des collectivités britanniques.

* D'autres formes hybrides BOOT ("Build, Own, Operate, Transfer") n'incluent pas la conception et les études, le secteur public établit un cahier des charges très précis

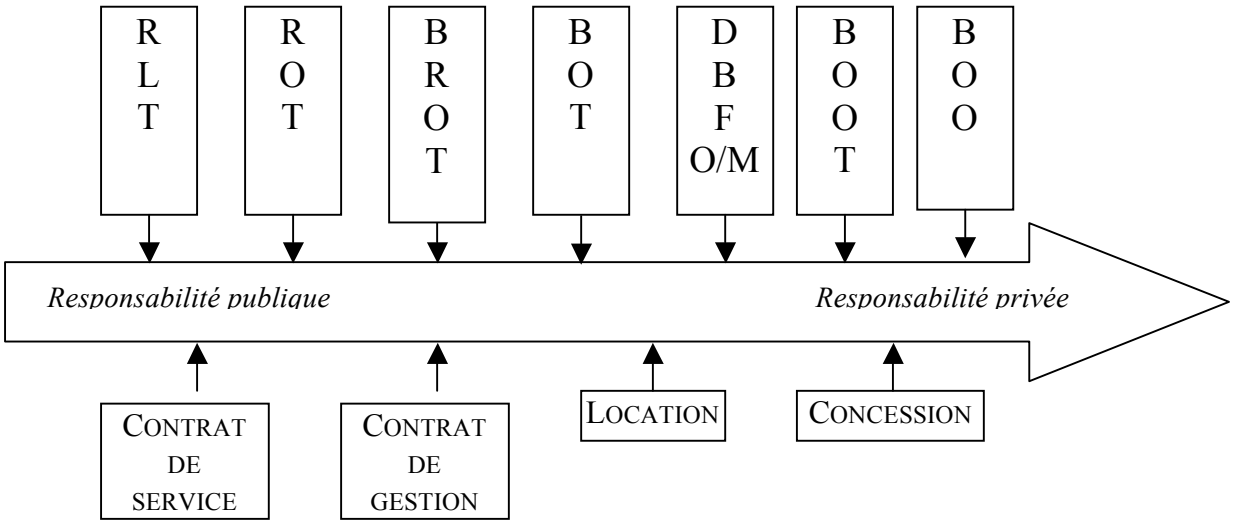
[45] ou CET (Construction, Exploitation, Transfert).

laissant peu d'initiative au privé. Une variante du BOOT est le BOOST (« Build,Own, Operate, Subzidize, Transfer) qui inclut une subvention publique limitant le risque pour la société de projet. Les contrats BOO (« Build, Own, Operate ») sont sans transfert d'actif en fin de concession.

Dans le cas des infrastructures, d'autres modalités contractuelles peuvent être envisagées : la conception (Design / Concevoir), la réalisation (Construct / Réaliser), la réhabilitation (Rehabilite / Réhabiliter), la détention de la propriété (Own / Etre propriétaire), la prise d'un crédit-bail (Lease / Prendre un crédit-bail), l'exploitation (Operate / Exploiter), et la vente à la collectivité (Sell / Vendre à la collectivité). Le schéma suivant classe en fonction du degré de responsabilité des partenaires public et privé par rapport aux montages contractuels choisis.

SCHEMA 2 : Les Partenariats Public-Privé possibles

NOUVEAUX PROJETS



BIENS ET SERVICES EXISTANTS

Source : Collecte d'informations et conception par nos soins.

On peut donc envisager une multitude de contrats à partir des acronymes : B (Build), O (Own) ou O (Operate)…cités précédemment. On y trouve des formes avec une responsabilité du partenaire public plus importante comme le « Rehabilitade-Operate-Transfer » (ROT), c'est-à-dire un opérateur privé réhabilite un bien existant,

l'exploite et le maintient sous sa responsabilité pendant la durée du contrat. Une variante est le « Build-Rehabilitade-Operate-Transfer (BROT) », où il y a construction d'un complément au bien existant. Et le contrat « Rehabilitade-Lease or Rent-Transfer » (RLT/RTT), consiste pour un opérateur privé à réhabiliter un bien existant, à le louer ou à en faire un bail et à maintenir sous sa responsabilité le bien pendant la durée du contrat.

Enfin, les contrats "spots" consistent pour l'autorité publique à signer des contrats de très court terme avec l'opérateur privé sans une mise en concurrence préalable.

Après cette analyse des formes contractuelles existantes et des définitions multiples et séquentielles, nous pouvons aborder les partenariats public-privé à travers plusieurs dimensions : le degré de transfert de responsabilités, leur mode de financement, la durée du contrat et s'il s'agit de biens et services existants ou à créer.

La notion de transfert de propriété et donc de propriété des actifs est centrale dans une optique de développement durable d'un pays. Souvent assimilé dans la littérature comme étant une privatisation, le partenariat public-privé peut en être différencié par **la propriété** *in fine* **des actifs**, qui n'est pas toujours privée. **Les investissements** selon la forme contractuelle adoptée peuvent être soient privés, soient publics. Enfin, cette relation partenariale a une temporalité déterminée et son objectif est la production et/ou l'exploitation et la fourniture d'un service public, plus précisément dans le cadre du secteur des infrastructures.

1.2. Deux formes de partenariats public-privé au niveau européen

Les PPP au niveau communautaire représentent au sens le plus large toutes les formes de coopérations entre des entreprises et d'institutions privées (entreprises de travaux publics et institutions financières) avec une autorité publique (État, collectivités locales). Le financement des infrastructures, en combinant des sources publiques et privées peut être séparé de l'exploitation de ces infrastructures. Le financement optimal à long terme requiert la répartition des risques vers les prestataires les plus aptes à assumer chaque risque spécifique. La difficulté réside dans la répartition du risque et non pas dans la participation financière du privé, car il a souvent mesuré les risques en amont et les a valorisé dans le contrat. Cependant, de nombreux risques dans les conditions inputs du contrat ou les outputs peuvent variés significativement. De fait,

peuvent alors être entamées des renégociations tarifaires ou de certaines clauses des contrats. Ceci implique souvent des changements de tarifs. Au regard des nouvelles directives européennes, la gestion du risque final reste surtout publique. L'État est finalement dans une certaine mesure un acteur captif.

a. Le partenariat public-privé contractuel

Le terme partenariat public-privé de type purement contractuel désigne un partenariat qui se fonde uniquement sur des liens contractuels entre les différents acteurs. Il recouvre des montages divers attribuant une ou des tâches plus ou moins étendues au partenaire privé. Ces tâches incluent la conception, le financement, la réalisation, la rénovation, ou l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service.

Le Livre Vert sur les PPP (COM, 2004) distingue deux mécanismes : le modèle concessif, correspondant à la délégation française de service public, et le montage de type PFI.

* Dans ce cadre, le "modèle concessif" se caractérise par le lien direct entre le partenaire privé et l'usager final. Le partenaire privé fournit un service au public sous le contrôle du partenaire public. Son mode de rémunération est composé des redevances perçues sur les usagers du service, le cas échéant complété par des subventions de la part des pouvoirs publics.

** Dans d'autres types de montage, le partenaire privé est appelé à réaliser et gérer une infrastructure pour l'administration publique (par exemple, une école, un hôpital, un centre pénitentiaire, une infrastructure de transport). L'exemple le plus typique de ce modèle est le montage de type PFI (Private Finance Initiative)[46].

Le partenariat public-privé peut être de nature différente, soit horizontal, soit vertical (Alfen, 2007). Le partenariat public-privé horizontal implique une relation d'engagement dans une SPV comme actionnaire des partenaires. Les deux partenaires sont responsables de la fourniture du service. Dans le cas du PPP vertical, la relation entre les deux passe par un contrat concessif, ou un contrat de partenariat.

b. Le partenariat public-privé institutionnalisé

[46] Le PFI a, par exemple, inspiré le développement du 'Betreibermodell' en Allemagne.

La mise en place d'un partenariat public-privé institutionnalisé peut se réaliser, soit par la création d'une entité *ad hoc* détenue conjointement par le secteur public et le secteur privé, soit par la prise de contrôle d'une entreprise publique existante par le secteur privé.

Dans le premier cas, les personnes publiques peuvent aussi envisager de souscrire directement aux projets en investissant en tant que promoteur. En réalité, peu de partenariats public-privé institutionnalisés avec création conjointe d'une entité ont vu le jour au niveau communautaire. La consultation de la Commission européenne relative au Livre Vert sur les partenariats public-privé (COM, 2004) indique un cadre juridique non précisé, ce qui n'encourage pas la création d'entreprises détenues conjointement par un partenaire public et un partenaire privé. La répartition des risques et les modalités de résolution des conflits sont incertaines. La proposition du Livre Vert de 2004 était d'aligner le régime des partenariats public-privé institutionnalisés sur celui des partenariats public-privé contractuels en matière de choix du partenaire privé, celui-ci devant être à terme désigné après mise en concurrence.

Lors du contrôle d'une entreprise publique existante par le secteur privé, la privatisation transfère le droit de propriété sur les actifs et l'exploitation du service au secteur privé. La procédure de sélection de l'opérateur privé et le processus de la transaction se déroulent comme dans le choix d'un partenaire privé dans une opération de partenariats public-privé contractuels.

Les structures d'économie mixte sont souvent utilisées pour des projets de PPP, en particulier comme moyen de retrait progressif de l'État d'un secteur. Cette formule a été retenue dans le secteur des télécommunications. Par exemple l'État français a cédé d'abord un bloc stratégique de 33 % du capital puis s'est retiré progressivement. Dans d'autres secteurs, comme l'eau, l'énergie et le secteur ferroviaire, on procède par la création d'une filiale détenue par la société nationale bénéficiaire du monopole et par un partenaire privé. Ceci permet d'externaliser une partie de la production de biens et services avant de la privatiser. Enfin, la création d'une société d'économie mixte chargée de la partie exploitation permet de céder au privé la majorité du capital.

c. Le principe de comptabilisation d'Eurostat des partenariats public-privé

Selon la Commission Européenne, la notion de risque fonde la règle de comptabilisation des actifs. Le traitement d'Eurostat se fait en fonction de la règle suivante : les actifs détenus pas les administrations publiques ne doivent pas être enregistrés si deux conditions sont réunies ; dans le cas où le partenaire privé supporte le risque de construction et un des deux risques suivants : disponibilité ou celui de variabilité de la demande.

Ainsi, Eurostat prévoit deux modes de comptabilisation (montages consolidant et déconsolidant) et recommande que les actifs liés à un partenariat public-privé soient classés comme actifs non publics ou actifs publics en fonction de cette analyse des risques (construction, disponibilité/demande) et leur répartition entre l'opérateur privé et l'entité publique.

Pour les collectivités locales, un montage consolidant consiste à comptabiliser, en dépenses de la section d'investissement, les coûts liés à l'acquisition du bien et en recettes, l'emprunt souscrit pour le financement. Puis les collectivités locales comptabilisent chaque année pendant la durée du contrat :

– en section de fonctionnement, les charges financières, les dépenses de maintenance, et les dotations aux amortissements ;

– en section d'investissement, les dépenses liées au remboursement du capital de la dette et les recettes d'ordre liées aux amortissements.

La dette serait ainsi intégrée dans les comptes de la collectivité.

Un montage « déconsolidant » consiste simplement à comptabiliser un loyer en section de fonctionnement pendant toute la durée du contrat. La dette est en quelque sorte externalisée auprès de l'opérateur, titulaire du contrat de partenariat. Le choix entre les deux montages dépend selon la norme Eurostat de l'analyse des risques : si ceux-ci sont supportés par l'opérateur, la collectivité pourra opter pour un montage "déconsolidant". Dans le cas inverse, elle devra prendre en compte l'actif et le passif dans ces comptes.

1.3. L'exemple du Private Finance Initiative

Le Private Finance Initiative(PFI) est souvent présenté par le gouvernement britannique comme le modèle de référence influençant de nombreux pays. Avant d'être un montage contractuel et financier, le PFI est un programme du gouvernement britannique. Lancé par le Chancelier de l'Echiquier Norman Lamont, en 1992, il vise à augmenter la capacité de financement des collectivités publiques, par l'étalement du

paiement de l'investissement, à améliorer la qualité des services publics, et à diminuer les dépenses publiques.

a. Définition

Dans ce type de contrat, le partenaire privé est appelé à réaliser et gérer une infrastructure pour l'administration publique. Le montage de type PFI (Private Finance Initiative)[47] se définit comme "Design, finance, build and manage"[48] selon le HM Treasury[49]. Dans ce modèle, la rémunération du partenaire privé prend la forme, non de redevances versées par les usagers de l'ouvrage ou du service, mais de paiements réguliers reçus du partenaire public. Le PFI est donc une forme de financement de projet avec paiement par la collectivité publique. Ces paiements peuvent être fixes ou calculés de façon variable, en fonction, par exemple, de la disponibilité de l'ouvrage ou des services y afférents, ou même de la fréquentation de l'ouvrage[50]. Il s'agit par exemple des autoroutes avec péage fictif (« Shadow Toll »). Le péage fictif est utilisé quand la fréquentation est insuffisante et qu'il ne peut constituer la source de revenus de l'exploitant. Alors, on établit un complément aux recettes versé par le partenaire public.

Le principe du recours à un PFI repose sur la notion de Value for Money. Avant d'entreprendre un projet les collectivités locales doivent établir la supériorité de l'utilisation du Private Finance Intiative par rapport à celle des fonds publics avec une allocation optimale des risques.

En 2000, le Gouvernement britannique a publié "les Partenariats Public-Privé– l'Approche du Gouvernement"[51] qui a défini les partenariats public-privé en distinguant trois catégories. Dans ce rapport apparaît clairement le caractère particulier du PFI par rapport au PPP, et qui à notre sens revêt une attention particulière dans les choix stratégiques publics de long terme. La PFI est une forme particulière de PPP dont la spécificité repose donc sur *la nature de la transaction* (HM Treasury, 2003, p. 7) et non pas sur la forme contractuelle. Le Private Finance Initiative est d'une certaine manière un équipement à péage pour l'État ou la collectivité, car il n'y pas de transfert de propriété à la fin du contrat. Le partenariat public-privé, lui, peut être aussi une possession de structure. Cette distinction essentielle d'un point de vue financier,

[47] Le PFI a, par exemple, inspiré le développement du « Betreibermodell » en Allemagne.
[48] Le PFI va de la conception, le financement, la construction et à la gestion du service.
[49] HM Treasury est le Ministère des Finances britannique.
[50]http://www.audit-commission.gov.uk/subject.asp?CatID=ENGLISH^LG^SUBJECT^LG-EDU, consultation juin 2005.
[51] Voir document consulté le 21/02/2010 à l'adresse suivante : www.hm-treasury.gov.uk/d/80.pdf

implique aussi la mise en œuvre d'outils d'évaluation et de régulation spécifiques. En effet, dans le cas du Private Finance Initiative, l'État assimile le paiement à des charges de gestion courante qui ne pèsent pas par conséquent sur son endettement ni sur sa capacité future à s'endetter de nouveau. Les décisions d'investir sur le long terme vont peser sur le budget de fonctionnement des collectivités locales avec une estimation du coût *ex ante* sur une longue durée. Le risque est de voir augmenter les charges du fait de réajustements contractuels sans pouvoir les maîtriser et les anticiper, ou de voir se multiplier le recours au PFI sans pouvoir anticiper les augmentations.

Dans le schéma traditionnel, le gouvernement définit les inputs et détient les droits de contrôle au-delà du service. Dans le Private Finance Initiative, le gouvernement spécifie l'output, un standard de services de base et l'entreprise a le droit de contrôle sur la façon de délivrer le service. Ceci inclut des concessions et des franchises, où un partenaire de secteur privé prend la responsabilité de fournir un service public, y compris de maintenir, d'améliorer ou de construire l'infrastructure nécessaire. Au final, l'État paie des loyers. Cela le dispense d'un préfinancement des travaux et surtout lui ouvre la possibilité de ventiler son investissement total au sens comptable du terme en le considérant comme une charge. L'État est assuré de la bonne conduite des travaux par l'indexation des loyers sur le respect du cahier des charges et, à défaut, par l'imposition de pénalités au constructeur.

L'analyse sectorielle permet de mettre en lumière l'universalité de ce type de contrat et de son développement par l'existence d'un cadre juridique défini et d'une standardisation poussée des dispositions contractuelles.

b. Une analyse sectorielle des Private Finance Initiative en Grande-Bretagne

L'analyse sectorielle en Grande-Bretagne en 2009 montre une répartition concentrée sur les transports. Par rapport aux autres départements ou ministères, le nombre de projets est plus restreint mais les engagements sont bien plus élevés dans le transport. En 2003, la plus grande opération, au niveau mondial a été réalisée pour le métro de Londres avec un montant de 3,9 milliards d'euros. Le nombre de secteurs concernés par les Private Finance Initiative est très large : du fonctionnement des ministères et de l'administration centrale à la santé et aux transports en commun…. En nombre les Private Finance Initiative en Grande-Bretagne sont les plus représentés dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la défense.

TABLEAU 15 : LES INVESTISSEMENTS DE PRIVATE FINANCE INITIATIVE PAR MINISTERES ET DEPARTEMENTS EN COMPARAISON AUX INVESTISSEMENTS TOTAUX DE CES MEMES ENTITES.

Départements	nombre de projets	en millions de Livre Sterling	Montant moyen des projets
L'éducation (la famille, L'école et l'enfance)	140	6133	43,81
Les autorités locales et communes	77	2367	30,74
L'environnement, l'alimentation et les affaires rurales	22	2867	130,32
Les transports	50	11763	235,26
La santé	114	11367	100
La défense	50	8805	176,1
La justice	25	697	27,88

Source: *HM Treasury, 2010, Les PFI comptabilisés le sont à la date de clôture du budget 2009.*

c. L'environnement juridique et la standardisation des dispositions contractuelles

L'environnement juridique en Grande-Bretagne

Le cadre juridique anglo-saxon est celui de la *Common Law.* Ce type de droit n'admet pas de distinction entre les personnes privées et les personnes publiques. Le système juridique est fondé sur deux principes : la liberté de contracter et l'inviolabilité des contrats. Par conséquent, la liberté totale de contracter implique des contrats différents et négociés. Comme ils sont inviolables, ils doivent prévoir à travers leurs clauses toutes les circonstances pouvant altérer l'exécution du contrat. En 1996, pour encourager la mise en place des Private Finance Initiative, les autorités centrales ont mis en place des mesures incitatives, sous forme de subventions accordées aux autorités locales. De profondes mutations juridiques et institutionnelles permettent aux autorités locales de contracter librement tout en étant très encadrées et en bénéficiant d'une standardisation et de l'aide de nombreux organes d'accompagnement. Cependant, toute modification même mineure implique une étude et un chiffrage des coûts qui sont onéreux. C'est une des limites de ce modèle. Le partenaire public est donc captif et ne peut faire appel à un autre partenaire pour procéder au changement.

Standardisation

La première version du contrat Private Finance Initiative en était une version de test, dans laquelle n'étaient pas prévus par exemple les changements, les nouvelles réglementations, les indemnités, les assurances, les fins de contrats… La version de 2004 parachève et borne les cas possibles de changement des co-contractants, les fautes, les conflits et leur résolution, les refinancements possibles et donc tous les changements de nature de la relation contractuelle… De plus elle adapte ce guide des contrats de Private Finance Initiative à différents secteurs. La mise en œuvre du contrat et sa constitution devient plus facile et plus homogène.

Cette volonté de standardiser répond à des objectifs de réduction des risques contractuels, des temps de négociations (HM Treasury, 2004, p. 4) et selon le rapport « Standardisation of PFI Contracts » d'une bonne connaissance mutuelle des risques. Cela implique une réduction *a priori* des asymétries d'informations entre le principal et l'agent (Williamson, 1994). Selon la théorie des coûts de transaction, il s'agit d'une gouvernance bilatérale, avec un contrat standardisé mais dont le contenu permet une adaptation précise en fonction du secteur et des aléas. Cette standardisation permet de choisir la structure de financement la plus appropriée.

La procédure de conduite d'un PFI

La création de l'OGC (Office of Government Commerce) en 2000 a permis de réaliser des économies dans les marchés de fournitures d'équipements publics, et de favoriser la mise en place de projets Private Finance Initiative avec la « PFI Unit ». Le PUK (Partnership UK), dont les capitaux sont à la fois publics et privés, a pour objectif d'élaborer les contrats de partenariats public-privé clés en main.

L'OGC regroupe toutes les institutions : le Buying Agency (TBA) qui passe des contrats d'approvisionnement, la Central Computer Telecommunications Agency (CCTA) spécialisée dans les achats d'équipements techniques, le Prosperity Advisors to the Civil Estate (PACE), spécialisé dans la gestion des fonds immobiliers, la PFI Unit, et le PUK (Partnership UK).

Les différentes étapes relèvent de la logique de gestion de projet et passe par l'identification des besoins, puis par la sélection, l'évaluation[52], la négociation et enfin le choix final du partenaire privé.

La première étape du montage des Private Finance Initiative est celle de l'identification des besoins. Le Trésor décide de l'option d'utilisation du Private Finance Initiative. Le cahier des charges est préparé (Outline Business Care). Tout PFI doit comporter un document nommé PSC (Public Sector Comparator) qui est une évaluation du projet s'il était mené par le secteur public seul.

Ensuite, une sélection des négociateurs est faite dans les différents organismes publics concernés. Le Treasury Taskforce, créé en 1997 afin de développer les Private Finance Initiative, recommande à cette occasion de recourir aux services des cabinets de conseils qui apportent un regard externe sur le projet.

La sélection est formalisée par une publication obligatoire au JOCE (Journal Officiel des Communautés Européennes avec un prix minimum). La Commission Européenne préconise une passation des marchés transparente avec une mise en concurrence préalable. Cette publication comporte plusieurs étapes : la note de pré-information[53], l'établissement d'une liste de ces entreprises et l'avis de marché[54]. Ce dernier donne les caractéristiques essentielles des conditions minimales à mettre en œuvre, les délais, les variantes, les critères de sélection.

Les traits distinctifs du Private Finance Initiative sont donc ceux de la standardisation des dispositions contractuelles et de la mise en œuvre d'une procédure claire et transparente de conduite d'un contrat de Private Finance Initiative. Ils peuvent être considérés comme des points forts et riches d'enseignements pour les pays d'Europe centrale, mais présentent des limites qu'il est nécessaire de connaître et de dépasser.

L'évaluation du service fourni

Les critères d'évaluation du service fourni sont les coûts unitaires avec un principe de comptabilisation par points de pénalités en cas de défection ou de mauvaise performance de l'entreprise privée. Cependant, le danger pour les deux parties d'une

[52] La manière dont les candidats sont évalués doit s'effectuer en appliquant le principe essentiel : « best value money », c'est-à-dire la meilleure adéquation entre le prix public payé pour le service et la qualité offerte pour répondre aux demandes des utilisateurs.
[53] La note de pré-information se nomme : « information memorandum » qui permet d'identifier les entreprises préqualifiées.
[54] L'avis de marché se traduit par « Invitation to negociate ».

approche comparative sectorielle en terme de coûts unitaires moyens (définis par les services fournis moyens d'autres contrats) peut être celui d'un service de moindre qualité (HM Treasury, 2004, pp. 69-70). En effet, les critères de mesure ne sont pas toujours quantifiables et relèvent du domaine *qualitatif.*

Dans le cas du PFI, deux modèles sont proposés. Le premier modèle dit « A » (HM Treasury, 2004, pp. 82-83) est le modèle préconisé : il répond aux attentes en terme de service fourni et se fonde sur le calcul en terme de coût unitaire. Le second, le modèle « B », emprunte une logique différente celle de l'accessibilité comme critère d'évaluation et de détermination du paiement des services. Les méthodes utilisées afin de fixer le prix du service fourni sont celles du « benchmarking »[55] et du « market testing »[56]. Ces méthodes peuvent conduire à une détermination inadéquate du prix du contrat, d'autant que le service revêt des qualités complexes ou difficiles à déterminer. Les coûts d'organisation peuvent être élevés et réduire les gains du recours au secteur privé dans la fourniture du service ou du bien. Plus le contrat est complexe, plus il prévoit de scénarios de transactions possibles avec des systèmes de sanctions pécuniaires ou pas. Cependant même quand les imprévus peuvent être spécifiés dans les contrats, de nombreux risques associés peuvent émerger (Klein-Crawford-Alchian, 1978).

La faillite de Metronet[57], principal prestataire privé du métro de Londres dont la filiale britannique d'EDF est un des actionnaires, soulève au Royaume-Uni de nouvelles critiques envers les partenariats public-privé. Les deux contrats représentent 17 milliards de £ (soit 25 milliards d'euros). Metronet s'est vu refusé par le régulateur de ces PFI la rallonge de 551 millions de £ (817 millions d'euros) qu'il réclamait à London Underground (LU), l'office public qui gère le métro de Londres. 121 millions de £ ont été accordées (soit 179 millions d'euros), en estimant que Metronet aurait eu moins de problèmes s'il fonctionnait "de manière efficace et économique". London Underground ne cessait de lui demander des travaux non prévus par les termes initiaux du contrat. Ceci s'explique par un sous-investissement chronique. Metronet devait entretenir et

[55] Le « benchmarking » est une analyse comparative, un processus consistant à comparer la méthode, les délais ou les coûts d'une opération, d'un service ou d'un produit avec ceux d'autres organismes, de préférence considérés comme les meilleurs du marché.

[56] La méthode du « market testing » signifie que le contractant soumet au marché le service proposé afin de tester la valeur monétaire de ce service.

[57] Metronet est un consortium (composé de Metronet SSL et Metronet BCV) dans lequel figurent à part égale les groupes Balfour Beatty, Bombardier, EDF Energy, Thames Water et WS Atkins. Il a emporté deux des trois contrats PFI sur trente ans d'une valeur totale de 30 milliards de livres accordés au début des années 2000 par le ministère des Finances britannique, à l'époque dirigé par M. Brown.

moderniser neuf des onze lignes du métro londonien devenu vétuste. Les coûts liés à l'arrêt de l'activité entraînaient des pertes importantes du chiffre d'affaires. Ceci a contribué à l'impossibilité pour Metronet de faire face à ses créances. En juillet 2007, Metronet passe sous administration judiciaire. En février 2008, London Underground rachète 95 pour cent de l'encours de Metronet plutôt que de payer cela sur la durée totale du contrat. Six mois après la mise en administration judiciaire du consortium, les créanciers de Metronet ont exercé l'option leur permettant de récupérer 95 % de leurs prêts. Le secteur public avait en effet garanti les dettes de Metronet, en 2003 lors de la mise en place du PFI. Le ministère des transports va donc devoir verser 2,68 milliards d'euros pour éponger ces dettes, la part supportée par les contribuables sera élevée.

Le ministère des Transports a donc financé pour 1,7 milliards de £ (2,5 milliards d'euros) afin d'améliorer les infrastructures. De fait, LU doit se concentrer sur les services de passagers et le secteur privé lui doit être mobilisé pour la maintenance et les principales améliorations des infrastructures.

Les actifs de Metronet ont été transférés dans deux entités, filiales en propriété exclusive de TFL (Transport for London), en attendant une nouvelle décision. L'estimation du National Audit Office de la perte pour les contribuables est comprise entre 170 à 410 millions de £, soit entre 250 à 606 millions d'euros (NAO, 2009, p. 7). La gestion du métro londonien a été transférée à l'Agence des Transports de la mairie de Londres (« Transport for London, TfL »). Le budget de TfL s'élevant à 52,3 milliards d'euros sera utilisé en partie pour les travaux du RER londonien, pour la modernisation du métro londonien et l'expansion des services d'autobus. Au final, le contribuable se voit être celui qui doit payer pour faire face aux dettes d'un consortium privé dont les bénéfices n'auraient sans doute jamais été redistribués côté public. C'est un retour à la gestion publique.

L'incomplétude et l'incertitude radicale conduisent les agents à l'opportunisme (Williamson, 1975) sous certaines conditions de captation de rente et à l'augmentation des coûts de négociation et de transaction.

L'une des limites du Private Finance Initiative dépend du degré de spécificité des actifs (Klein-Crawford-Alchian, 1978) car ces derniers peuvent être des investissements durables qui sont avancés pour réaliser la transaction et qui ne sont pas redéployables sans coût vers d'autres usages ou d'autres clients. Par conséquent, une fois ces investissements effectués ou pas, conjointement ou par une des parties, *une*

dépendance bilatérale se crée[58]. Les comportements opportunistes sont exacerbés. Les parties sont dangereusement liées.

Conclusion de la section 1

Le partenariat public-privé est un concept très large qui désigne de nombreuses variantes contractuelles ainsi que des engagements différents des partenaires. Le degré de transfert de responsabilité peut être plus ou moins élevé. Dans le cadre communautaire des « Guidelines » et des « Best practice » existent pour les partenariats public-privé mais ces outils d'orientation générale ne formalisent pas clairement la structure et le contenu du contrat lui-même. Ces règles offrent un cadre minimal harmonisé.

Le concept de Private Finance Initiative s'inscrit dans la définition communautaire des Partenariats Public-Privé, *lato sensu*, mais il est encadré et standardisé afin de faciliter sa mise en œuvre. Les contrats de PFI en Grande-Bretagne représentent plus de 15% des investissements publics et sont souvent utilisés comme modèle de référence.

La définition négociée des services à fournir demeure difficile et les méthodes d'évaluation ne relèvent pas toujours du seul domaine quantitatif. En effet, de nombreux enjeux qualitatifs existent dans la fourniture de biens et services d'intérêt général.

Section 2 : Les exemples internationaux de partenariats public-privé

Au niveau est-européen, les partenariats public-privé se développent selon l'étude de PWC (PWC, 2004, p. 11) dans le secteur des infrastructures et de l'environnement. Pour la Pologne, cela concerne les ports, les routes et l'eau. La Hongrie est bien plus avancée puisque l'on peut y rajouter les prisons, les hôpitaux, les écoles et le domaine des sports et loisirs. Cependant on constate leur lent développement.

[58] La nature de la dépendance est différente selon si l'on est dans un cas de figure d'une rente de monopole ou pas. La forme du marché et le nombre d'offreurs potentiels, de demandeurs….impliquent évidemment une analyse plus nuancée du degré de dépendance et de la nature de la rente elle-même et donc de ses conditions de régulation.

Les expériences des autres pays sont déjà riches d'enseignements et nous serviront de base pour un certain nombre de recommandations. A partir d'une analyse des succès et échecs de certains partenariats public-privé en comparative internationale nous pourrons nous interroger sur les éléments à l'origine de leur développement dans de nombreux pays, source d'enseignements pour les pays d'Europe centrale et orientale. PriceWaterhouseCoopers (2004) montre le fort potentiel des nouveaux membres tous secteurs confondus dans la mise en place de partenariats public-privé. Les résultats de cette étude indiquent la part déterminante de l'Union Européenne et des fonds structurels dans les partenariats public-privé. PWC préconise la mise en place d'unités de partenariats public-privé nationales ainsi qu'un groupe de travail communautaire. Qu'en est-il pour les pays d'Europe centrale ?

Nous analyserons les partenariats public-privé existants en Europe centrale, et identifierons les formes contractuelles empruntées et les différents acteurs de ces partenariats public-privé. L'analyse est menée de manière empirique dans un premier temps à partir des données nationales institutionnelles, des institutions européennes et des organisations internationales (FMI, Banque Mondiale, BERD, Banque Européenne d'Investissement). Ceci nous permettra donc dans une perspective strictement analytique d'appréhender l'ampleur du développement des partenariats public-privé, d'en distinguer les formes et les acteurs en Europe centrale.

2.1. Les exemples européens

Un nombre croissant de pays mettent en place des partenariats public-privé. L'exemple du Private Finance Initiative que nous venons d'étudier n'est pas la seule forme de partenariats public-privé à connaître le succès et à induire un changement juridique important. Tel a été le cas en Irlande avec le « *State Authorities Public Private Partnership Arrangements Act* » de 2002, de l'Italie (loi Merloni révisée en 2002 et « *Legge Obiettivo* » de 2001), des Pays-Bas ou de la Norvège. L'Allemagne en 2007 met en place son premier PPP dans le domaine des transports autoroutiers. La Belgique travaille également à un projet de loi. En Belgique, il n'existe pas à proprement parler de législation établissant un cadre réglementaire spécifique et contraignant aux PPP.

L'absence de définition juridique des PPP présente l'avantage de permettre le développement d'une pratique partenariale, mais peut être désincitative pour certains

partenaires privés en Europe. Les pays où les montants des PPP sont les plus élevés sont la France (4 milliards d'euros), l'Espagne (4,1 milliards d'euros), l'Italie (3,5 milliards d'euros) mais bien après le Royaume-Uni (61 milliards d'euros). Les projets les plus importants sont ceux des routes, en particulier les autoroutes. Le réseau ferré, les tunnels et les ponts viennent ensuite.

TABLEAU 16 : PPP EN EUROPE

Pays	2001-04	2005	2006	2007	2008	Total	Nombre de PPP signés entre 2001-2008
Allemagne	440	830	177	465	117	2029	40
Autriche	49		850			899	6
Belgique	1300	480		300	680	1780	6
Chypre		500				500	1
Espagne	1000	1154	1664	309		4127	38
Finlande		700				700	1
France		1788	735	329	1241	4093	34
Grèce		798	1600	3885	1000	2398	8
Hongrie			38	15	500	556	11
Irlande	720	121	623	1489	300	3253	19
Italie	890	2179	439	55		3563	20
Pays-Bas	1302		431		1020	1733	9
Pologne	1520					1520	2
Portugal	278		32	140		450	7
Royaume-Uni	21849	6257	14111	10698	8236	61131	536

Source : *DLAPIPPER, 2010, sur le site : www.dlapipper.com (consultation 14/03/2010).*

La France, où la coutume est la gestion déléguée comme dans le secteur de l'eau ou la concession, connaît aussi de profondes mutations juridiques afin de développer une nouvelle forme contractuelle : le contrat de partenariat. Le dernier qui a connu un franc succès est celui du pont de Millau.

Les prochains contrats de partenariats français concernent tous les Ministères et sont représentés dans le tableau n°17. Les contrats de partenariat attribués sont recensés,

et non pas tous les partenariats lancés (133). En nombre, c'est dans le secteur de la voirie que le contrat de partenariat est le plus important.

TABLEAU 17 : LES CONTRATS DE PARTENARIATS EN FRANCE (EN EUROS)

	Opérations attribuées	Opérations lancées	Montant total du contrat	Montant moyen par contrat
Santé et hygiène	4	11	156 055 126	39 013 782
Justice, sécurité	1	7	1 107 000 000	1 107 000 000
Défense nationale	1	4	534 000 000	534 000 000
Education	5	16	512 918 931	102 583 786
Voirie urbaine	22	38	475 515 102	21 614 323
Environnement	3	14	459 733 211	153 244 404
Transports	2	13	19 351 904	9 675 952
Culture et tourisme	3	8	223 110 584	74 370 195
Développement	4	12	445 810 867	111 452 717
Sports et loisirs	3	8	1 423 397 393	474 465 798
Services généraux	1	2	7 600 000	7 600 000
TOTAL	49	133	5 364 493 118	109 479 451

***Source** : CEFOPP, 2010, Collecte Base de données, à l'adresse suivante, http://www.cefoppp.org/pages/?art_n_id=412&arb_n_id=101&arb_n_id2=102*

Jusqu'en 2004, le cadre juridique français comprenait deux principales catégories de contrat : les marchés publics et les délégations de services publics. Il ne permettait pas d'obtenir une flexibilité et une sécurité juridique pour les partenaires privés et devait faire face à la concurrence étrangère de nouvelles techniques contractuelles (entre autre celle du Private Finance Initiative). Pour remédier à ces différentes contraintes juridiques, une ordonnance a été adoptée le 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat[59]. Il est nécessaire de bien identifier les différents types de contrats de partenariat par rapport aux marché publics et aux délégations de services publics, afin d'éviter tout moyen de requalification des contrats. En effet, en France, le recours au contrat de partenariat doit être justifié et exceptionnel.

Dans le tableau suivant nous distinguons le droit français pour chaque forme contractuelle ainsi que le cadre communautaire qui s'applique.

[59] Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004.

TABLEAU 18 : LES DIFFERENTS CONTRATS ET LES CADRES JURIDIQUES DE REFERENCE EN FRANCE ET DANS L'UE.

	Droit communautaire	Droit français
Marché public	Directives 2004-17 et 18 mars 2004	Code des marchés publics décret du 7 janvier 2004
Contrat de partenariat	Directives 2004-17 et 18 mars 2004	* Ordonnance du 17 juin 2004 • Décret d'application 2004-1119 et 2004-1145 des 19 et 24 octobre 2004 • Modifiée par la loi du 28 juillet 2008. * Initiatives sectorielles[60]
Délégation de service public	Concessions : communication interprétative de la commission sur le droit des concessions du 29 avril 2000 Directives 2004 : 17, 18 et 31 mars relatives à la coordination des procédures de passation des marchés publics	* Loi du 3 janvier 1991 ➢ Décret d'application 22-311 du 31 mars 1992 * Loi Sapin du 29 janvier 1993 ➢ Décret d'application 23-584 du 26 mars 1993 * Loi MURCEF du 11 décembre 2001.

***Source** : Collecte à partir de sites : www.legifrance.fr et www.europa.eu.org*

En principe, le contrat de partenariat dans le cadre juridique français s'applique à des projets différents de ceux de la délégation de service public. A l'origine, les contrats de partenariats sont mis en œuvre quand la rémunération du privé ne provient pas des usagers (c'est une sorte de concession à paiement public). On distingue deux autres formes de contrat liant le partenaire public à celui du privé : les marchés publics et les délégations de service public (DSP).

Dans le cas des marchés publics, l'administration et l'entreprise entrent dans une relation client-fournisseur. *« Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service […] »* (Article L. 1411-1 alinéa 1 du Code Général des Collectivités Territoriales). Dans le cadre communautaire, cette notion n'existe pas en tant que telle. C'est la directive de 2004 qui va être utilisée, et elle est relative à la concession. La DSP est un contrat passé par une personne publique avec un partenaire privé, et à ce titre elle est donc intégrée à

[60] Loi LOPSI du 29 août 2002. Loi LOPJ du 9 septembre 2002. Ordonnance Santé modifiée du 4 septembre 2003. Loi de programmation militaire 2003-2008 du 27 janvier 2003.

la notion de PPP communautaire. Elle peut dans certains cas être passée avec un partenaire public, si les règles du droit de la concurrence ont été respectées. Dans le cas de la délégation de service public, l'entreprise supporte tout ou partie les risques liés à l'utilisation du service pour les usagers. La DSP peut prendre quatre formes : la concession, l'affermage, la régie intéressée et sous certaines conditions la gérance.

La concession est le contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution d'un service public, avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public.

L'affermage est aussi une DSP. Il s'agit d'un mode de gestion par lequel une autorité publique confie à un délégataire, appelé « fermier », le soin d'exploiter à ses risques et périls, un équipement déjà construit en se rémunérant directement auprès des usagers.

La régie intéressée est un contrat par lequel une collectivité publique confie à un délégataire, le régisseur, le soin d'exploiter un service public moyennant une rémunération fixe assortie d'un intéressement aux résultats.

Enfin, le cas particulier de la gérance consiste en un mode de gestion par lequel une collectivité confie à un gérant le soin de faire fonctionner un service public en percevant directement les recettes d'exploitation auprès des usagers moyennant une rémunération quasi-forfaitaire versée par la collectivité.

Puis de nombreux montages complexes sont apparus (baux emphytéotiques, location avec option d'achat…). Le bail emphytéotique de droit commun par exemple est un bail consenti pour plus de 18 années et ne peut dépasser 99 ans. Il est conclu à des conditions avantageuses pour le preneur, qui s'engage en contrepartie à effectuer les travaux d'amélioration du bien loué. Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du Code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association cultuelle d'un édifice du culte ouvert au public ou, jusqu'au 31 décembre 2007, liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales ainsi que d'un établissement public de santé ou d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique ou, jusqu'au 31 décembre 2010, liée aux besoins d'un service départemental

d'incendie et de secours. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif (Article L. 1311-2 du Code Général des Collectivités Territoriales). Des adaptations sectorielles existent en France, entre autre dans le secteur hospitalier (BEH : le bail emphytéotique hospitalier).

C'est à partir du constat d'une certaine rigidité du cadre juridique que la nouvelle ordonnance du 17 juin 2004 a créé un nouvel outil : le contrat de partenariat. *« Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs par lesquels [une personne publique] confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser (...) »* (Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004). Ce contrat est à la frontière du marché public et de la DSP. Ce contrat permet de confier à un partenaire privé unique tout ou partie des missions de la conception jusqu'à la fourniture du SIG.

Les partenariats public-privé au niveau communautaire s'articulent autour d'un marché public ou prennent la forme de concession de travaux ou de services (Com, 2009, p. 6). Ils sont des formes de coopération permettant de fournir des biens et services d'infrastructures publics. Dans certains cas, ils peuvent comprendre le financement, la conception, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'infrastructures, voire des prestations de services. Cependant, il n'existe pas de définition claire des partenariats public-privé au niveau des textes communautaires. En France, on distingue deux mécanismes : le modèle concessif qui correspond à la délégation de service public et les contrats de partenariats. Dans de nombreux pays étrangers, le partenariat public-privé a été adopté. Il n'y pas de forme universelle mais le modèle britannique est souvent repris comme référence.

2.2. Et hors d'Europe

Au Japon, en Australie, au Canada, aux États-Unis ou en Afrique du Sud, des projets concrets ont déjà été réalisés.

Le Chili et l'Australie sont souvent cités comme exemples de pays ayant un nombre de PPP importants de partenariats public-privé. Plus de 111 partenariats public-privé sont opérationnels au Chili et plus de 16 sont en cours de réalisation. Ils couvrent des secteurs aussi divers que les transports, aéroports, prisons…

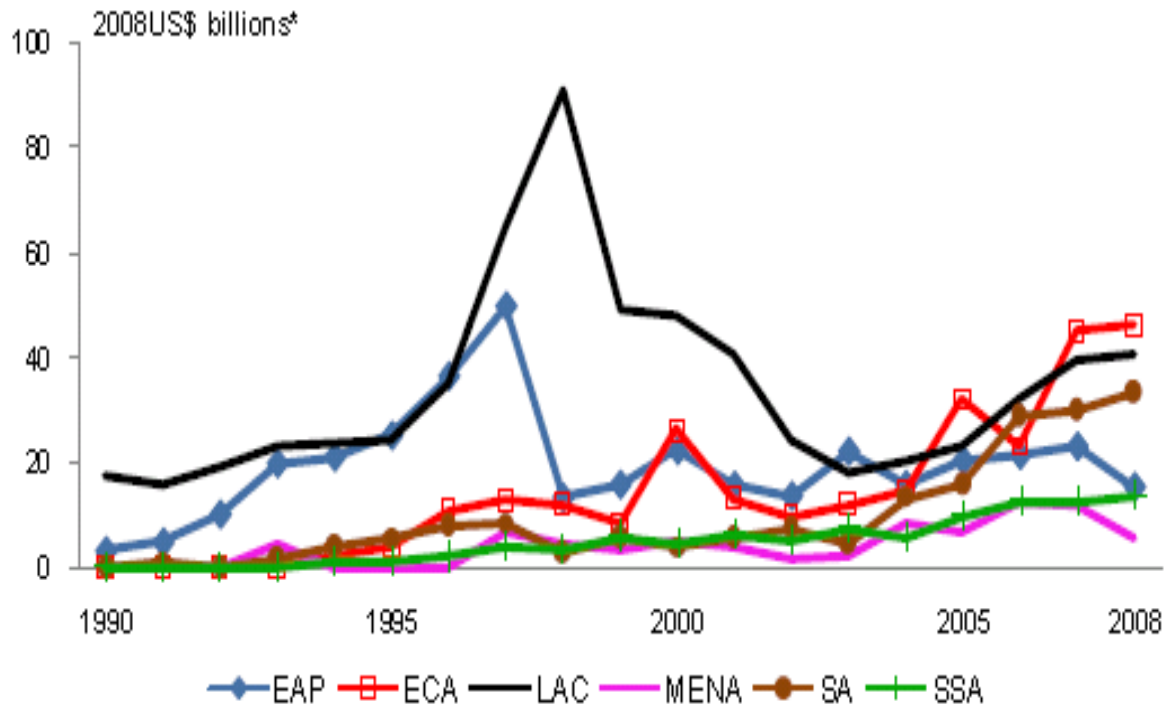
Les États-Unis ont commencé dès le début du 20ème siècle, à faire exécuter des missions de services publics par des partenaires privés. On peut donc dire que le modèle de transfert de fourniture des « publics utilities » est l'un des plus anciens. Cependant, les formes empruntées ont été surtout celles de l'externalisation d'activités et la privatisation. Les autorités locales signent des PPP dans des domaines très variés, l'État fédéral aussi mais dans des domaines plus régaliens.

Dans les pays à moyens et faibles revenus, selon la classification de la Banque Mondiale, la participation privée dans les infrastructures a été inégale selon les régions (cf. graphique 2) et la répartition sectorielle est très différente selon les zones géographiques (Cf. Tableau 19).

Le développement de la participation privée dans les infrastructures a été plus important en Amérique latine et aux Caraïbes ainsi qu'en Asie de l'Est et Pacifique. Ces régions ont été longtemps les lieux de prédilections pour la majorité des flux financiers internationaux, mais leur part a diminué régulièrement. Les plus hauts niveaux des années 1996 à 1998 s'expliquent par des privatisations massives. La crise financière internationale qui a débuté en Asie en 1996 s'est propagée en Amérique latine et a entraîné une chute importante des flux en 1999. En 2001, la crise du peso argentin et le contexte international expliquent cette nouvelle baisse. Le niveau des investissements en 2003 n'atteint pas celui de 1996. Depuis 2003, la zone qui attire majoritairement les investissements dans les PPP est celle d'Asie et Europe centrale.

GRAPHIQUE 2

INVESTISSEMENTS EN PROJETS D'INFRASTRUCTURES AVEC PARTICIPATION PRIVEE.
(EN MILLION DE DOLLARS)



EAP : Asie de l'Est et Pacifique
ECA : Europe et Asie centrale
LAC : Amérique latine et Caraïbes
MENA : Afrique du Nord et du Centre-Est
SA : Asie du Sud
SSA : Afrique Sub-saharienne

Source : Banque mondiale, 2010, Base de données PPI.

La caractéristique essentielle de la répartition sectorielle est que, dans toutes les régions, tous les secteurs ont progressé entre 1990-1995 et 1996-2003. Cependant, la part de l'eau et de l'assainissement sur le total des PPP reste très faible, moins de 3,6% en moyenne. La croissance des partenariats public-privé s'explique par les opérations importantes de privatisations dans le secteur de l'énergie et des télécommunications entre 1996 et 2008.

Le Chili est souvent donné comme un exemple par la Banque Mondiale de réussites multiples et anciennes des partenariats public-privé, de près de deux décennies avec son nombre important de projets. Tous secteurs confondus dans les infrastructures on en dénombre près de 100 selon la base de données du « Public-Private Infrastructure Advisory Facility » (PPIAF)[61] du groupe de la Banque Mondiale.

[61]http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=105, dernière date de consultation 26 janvier 2010.

TABLEAU 19

INVESTISSEMENTS EN PROJETS D'INFRASTRUCTURES AVEC PARTICIPATION PRIVEE. (EN MILLIARD DE DOLLARS)

	Télécommunications			Energie		
	1990-1995	**1996-2003**	2003-2008	1990-1995	**1996-2003**	2003-2008
Asie Est et Pacifique	12,481	**40,521**	26,197	25,5	**49,90**	28,242
Europe de l'Est et Asie centrale[62]	6,809	**71,971**	92,363	6,235	**25,39**	44,164
Amérique latine et Caraïbes	39,489	**131,39**	73,856	19,50	**104,2**	33,664
Afrique du Nord et du Centre-Est	0,238	**14,862**	30,315	5,431	**8,633**	5,531
Asie du Sud	1,571	**19,801**	52,537	6,545	**13,71**	36,498
Afrique Sub-saharienne	1,238	**19,520**	38,521	0,215	**7,114**	3,129
Total	***61,826***	***298,065***	***313,789***	***63,426***	***208,947***	***151,228***

	Transports			Eau et Assainissement		
	1990-1995	**1996-2003**	2003-2008	1990-1995	**1996-2003**	2003-2008
Asie Est et Pacifique	14,90	**31,74**	26,515	4,247	**11,06**	8,829
Europe de l'Est et Asie centrale	1,27	**3,44**	14,051	0,047	**3,28**	2,37
Amérique latine et Caraïbes	17,54	**46,00**	35,185	5,711	**13,73**	3,449
Afrique du Nord et du Centre-Est	0	**2,425**	5,041	0,006	**1,230**	1,614
Asie du Sud	0,426	**2,688**	23,092	0	**0,216**	1,013
Afrique Sub-saharienne	0,048	**3,905**	8,334	0,0007	**0,229**	0,121
Total	***34,184***	***90,198***	***112,218***	***10,0117***	***29,745***	***17,396***

Source *: PPI Data Base, 2010, et nos calculs*[63].

Les raisons avancées de ce succès sont un solide cadre institutionnel, des procédures précises d'identification, d'évaluation et de mise en place des partenariats public-privé, et enfin des réformes afin d'assurer la disponibilité des fonds privés de financements des projets.

Ce pays a encadré les contrats de PPP par des lois dès 1991. La loi chilienne a établit des règles de mise en concurrence, de protection des investissements privés

[62] Cette catégorie d'Europe de l'Est et Asie centrale comprend les pays suivants : l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Biélorussie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérale de Serbie et le Monténégro, la Géorgie, la Hongrie, le Kazakhstan, le Kosovo, la Lettonie, la Lituanie, la Macédoine, la Moldavie, la Pologne, la République Tchèque, la Roumanie, la Russie, la Slovaquie, le Tadjikistan, le Turkménistan, la Turquie, l'Ukraine et l'Ouzbékistan.

[63] www.ppi.worldbank.org/explore/ppi.exploreRankings.aspx, dernière consultation 26 janvier 2010.

contre le risque d'expropriation sans compensation, les procédures de règlements des litiges et de transfert ou terminaison anticipé des contrats. De plus un mécanisme par la création d'un fonds de compensation permet au partenaire privé de faire face au service de la dette. En 2003, un rapport public a été rendu indiquant une certaine estimation pour l'évaluation des revenus minimums des projets.

Toutefois cela ne s'est pas passé sans difficultés pour le Chili. De nombreux contrats ont été renégociés. Les renégociations peuvent être positives selon José Luis Guasch (2004)[64], car elles permettent de compléter les imperfections inhérentes au contrat. Le gouvernement est souvent intervenu[65] afin de soutenir les partenariats public-privé par une description claire des droits et obligations des différentes parties ainsi que des mécanismes effectifs de résolution des conflits éventuels.

L'Argentine lui a emboîté le pas, suivie des pays d'Asie du sud-est. Le contexte macroéconomique et international a conduit à un changement radical dans la gestion des entreprises publiques. Le transfert des entreprises et de certains services publics a débuté en 1989 avec un changement juridique facilitant la réalisation des privatisations et la participation des capitaux privés. De plus, la législation argentine régissant les concessions a été modifiée. Le processus de privatisation a été massif et très rapide essentiellement entre 1990 et 1994. Puis il s'est poursuivi avec la volonté politique de chercher à attirer les capitaux étrangers afin de répondre aux besoins croissants du pays. La crise économique et financière, fin 2001, conduit l'économie argentine ainsi que d'autres pays dans une spirale de détérioration monétaire. Depuis 2001, on ne dénombre qu'un peu plus de dix PPI (« Public-Private Infrastructure ») au total.

En Australie, le phénomène est très récent en comparaison de l'Amérique latine. Le secteur privé participe depuis plusieurs années au financement des infrastructures. Cependant, ce n'est que très récemment que les juridictions ont fixé les politiques-cadres des partenariats public-privé, qui régulent leur réalisation. Les contrats ont tendance à se rapprocher du Public-Private Infrastructure britannique, mais la standardisation n'y est pas aussi avancée et le processus d'appel d'offre et d'élaboration des contrats a besoin d'être rationalisé. Le nombre de partenariats public-privé n'est pas très élevé : 209 projets entre 1988 et 2004 (AUSCID, 2005) et donc n'implique pas

[64] José Luis Guasch en 2003 a étudié plus de 1000 concessions signées entre 1985-2000 en Amérique latine et aux Caraïbes.

[65] Des garanties ont été fournies dans le cas des concessions. Un fonds de garantie a été créé en faveur des opérateurs privés en leur garantissant un revenu minimum. Ce fonds est alimenté par les excédents éventuels de revenus d'exploitation.

encore la mise en œuvre d'un cadre institutionnel et juridique spécifique. L'intérêt croissant des différents gouvernements fédéraux a rapidement permis à l'ensemble des acteurs de développer de nouveaux modèles de partenariats public-privé (inspiré du PFI britannique) mais dont le contenu a été construit à travers les expériences australiennes et étrangères. En Australie, ce n'est que très récemment que les autorités locales ont commencé à élaborer un cadre juridique et des normes et règles afin de réguler ce mode fourniture de SIG. Chaque État est à l'origine de mesures qui lui sont propres. Cependant c'est à partir de l'exemple de Victoria que les autres États ont mis en œuvre des politiques-cadres différentes. L'État de Victoria a créé un organisme dédié aux PPP relevant du Ministère du Trésor et des Finances. Cette institution publie des directives détaillées. A cela se rajoute un contexte macro-économique stable et dynamique (taux de croissance supérieur au pays de l'OCDE 3,5% en moyenne depuis 2001). La taille restreinte du marché australien implique une croissance économique tournée vers l'extérieur. Afin de faire face à la concurrence des pays asiatiques, le pays doit proposer des infrastructures performantes à l'ensemble des agents économiques et ainsi soutenir sa compétitivité internationale. Le secteur bancaire et financier est particulièrement développé et stable : la crise asiatique ne l'a pas touchée. L'Australie a une cotation au risque très favorable. La répartition sectorielle des partenariats public-privé indique que les secteurs de l'énergie et des infrastructures routières sont prédominants à raison de 40% et 12% respectivement.

Conclusion section 2

Ces exemples nous permettent d'appréhender une ancienneté plus ou moins importante du processus de partenariat public-privé dans la fourniture de services publics et d'infrastructures à travers le monde. Les pays qui ont connu le plus de financement privé pour leurs projets d'infrastructures restent les pays d'Asie et d'Amérique latine. Les secteurs les plus attractifs sont aussi ceux qui ont un lien direct avec les processus de privatisation : les télécommunications et l'énergie, laissant de côté les transports, l'eau et l'assainissement. Les transformations juridiques et institutionnelles sont des éléments déterminants dans la mise en œuvre et l'accomplissement du contrat de PPP. José Luis Guasch (2004) montre que les principaux problèmes rencontrés dans le cas des concessions sont : l'incomplétude des contrats, le manque de processus concurrentiel dans la mise aux enchères de marché

public, et le manque d'un régulateur indépendant ayant une bonne connaissance technique.

Section 3 : Les conditions d'un développement des Partenariats Public-Privé en Europe centrale

Ces exemples internationaux nous indiquent les possibilités de développement des PPP, y compris pour les pays émergents ou en développement. Nous allons nous interroger sur les conditions de développement des PPP en Europe centrale plus particulièrement ? Dans quelle mesure ce type de financement de projet peut être adapté aux pays d'Europe centrale en établissant un état des lieux ? Cependant le constat du lent développement des partenariats public-privé à l'Est associé à une prise de risque des partenaires privés limitée indiquent l'existence de freins. Sont-ils liés au seul cadre économique, institutionnel ? Quels peuvent être les acteurs internationaux et leurs actions permettant de développer des PPP en Europe centrale? Les institutions peuvent contribuer à développer les PPP en Europe centrale ?

Un état des lieux sera dressé afin d'identifier les formes contractuelles les plus utilisées de PPP et leurs déterminants.

3.1. Un état des lieux en Europe centrale

Les partenariats public-privé existants en Europe centrale connaissent un développement inférieur aux nombreuses prévisions des cabinets de conseils et financiers internationaux. Les formes contractuelles existantes seront analysées ainsi que les secteurs en précisant le rôle de chaque acteur de ces partenariats public-privé. L'accompagnement des institutions financières internationales[66] dans la formation des partenariats public-privé est indispensable et conditionne de nombreux partenariats public-privé. L'accélération du développement des partenariats public-privé peut-il être un moyen de répondre à l'insuffisance de capitaux des pays d'Europe centrale ?

a. Le contexte

Les partenariats public-privé en Europe centrale sont souvent présentés comme ayant un fort potentiel de développement et de forts besoins insatisfaits par exemple par les cabinets internationaux de conseil, mais les projets ne sont pas aussi rentables que prévus ou encore ils sont reportés voire annulés. Au niveau est-européen, les partenariats public-privé sont souvent utilisés dans le secteur des infrastructures et de

[66] (Banque Mondiale (BM) Banque Européenne d'Investissement (BEI), Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD), et le Fonds Monétaire International (FMI).

l'environnement (PWC, 2004, 2008). Pour la Pologne, ils concernent les ports, les routes et le secteur de l'eau. En Hongrie les secteurs, dans lesquels les partenariats public-privé sont signés, sont plus nombreux et variés : les prisons, les hôpitaux, les écoles et le domaine des sports et loisirs.

En 2004, l'étude publiée par PWC (2004, p. 11), montre déjà le fort potentiel des nouveaux membres tous secteurs confondus dans la mise en place de Partenariats Public-Privé. Les résultats de leurs études (PWC, 2004, 2008) indiquent la part déterminante de l'UE et des fonds structurels dans les partenariats public-privé. PriceWaterhouseCoopers (2008) préconise la mise en place d'unités partenariats public-privé nationales ainsi qu'un groupe de travail communautaire afin d'augmenter le taux d'absorption des fonds communautaires. L'Europe centrale présente un certain nombre de conditions favorables tant au niveau des conditions financières internes qu'externes d'attractivité des capitaux. Le manque d'épargne nationale et des marchés financiers peu développés incitent à recourir à toutes les formes de financements internationaux.

Les partenariats public-privé sont une forme de coopération qui est une relation tripartite ou multipartite. Beaucoup des projets dans les PEC sont souvent des projets à trois parties minimum, car souvent les institutions financières comme la Banque Européenne Investissement, la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement… sont à l'origine des projets d'infrastructures. Leur connaissance des pays ainsi que des fonds européens existants en font des intermédiaires indispensables (Estache, 2004). Le regroupement d'entreprises et d'institutions privées (entreprises de travaux publics et des institutions financières) est rémunéré par des loyers versés par une autorité publique (État, collectivités locales). Ce loyer n'est pas lié au revenu tiré des infrastructures. En effet, le financement des infrastructures, en combinant des sources publiques et privées peut être séparé de l'exploitation de ces infrastructures. Ces infrastructures peuvent être aussi financées avec les revenus provenant de l'exploitation, grâce à des contrats de long terme. Cette déconnexion entre l'investissement et son exploitation rend plus attractive le partenariat public-privé pour d'éventuels partenaires privés. Le risque est partagé. Cependant, la difficulté réside dans la répartition des risques et non pas dans la participation financière du privé.

Malgré des conditions qui semblent favorables les partenariats public-privé en Europe centrale ne connaissent pas le développement escompté y compris dans les

infrastructures. Selon la PPI Data Base de la Banque Mondiale(2010)[67], en nombre de projets, les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale n'arrivent qu'en troisième position dans le classement des grandes régions du monde et il en est de même pour les montants des projets d'investissements en infrastructure. La taille moyenne des projets est dans la moyenne des projets : 350 contre 319 millions de dollars en moyenne sur la période (Cf. Tableau n°20), cependant cela est du au poids de l'Asie.

TABLEAU 20
NOMBRE ET MONTANTS DES PPP ENTRE 1990-2008 (MILLIONS DE DOLLARS).

Régions	**Nombre de projets réalisés**	**Montant des projets**	**Taille moyenne des projets**
Asie Est et Pacifique	1 338	293 721	219
Amérique latine et Caraïbes	1 290	515 137	399
Europe de l'Est et Asie centrale	687	240 907	350
Asie du Sud	452	160 497	355
Afrique Subsaharienne	371	82 958	223
Afrique du Nord et du Centre-Est	122	67 603	554
Total	**4 260**	**1 360 823**	**319**

Source : *PPI Data Base, 2010, et nos calculs, adresse de consultation : www. ppi.worldbank.org/explore/ppi.exploreRankings.aspx, dernière consultation 14 mars 2010.*

b. Les déterminants

Le contexte macro-économique des PEC et le contexte institutionnel détermine l'environnement dans lesquels peuvent se faire les projets internationaux. Une étude économétrique menée par Mona Hammani, Jean-François Ruhashyankiko et Etienne B. Yehoue (2006, pp. 15-16) présente les déterminants des partenariats public-privé et plus précisément dans le cas des transports. Les déterminants utilisés dans leurs prévisions sont très diversifiés[68]. Les résultats obtenus pour les pays d'Europe centrale peuvent être qualifiés de macroéconomiques et sociaux : l'équilibre budgétaire du gouvernement, le poids de la dette dans le PIB, les aides allouées, les exportations de pétrole, la population, le PIB déflaté, le contrôle de la corruption, les risques–pays composites et enfin l'expérience accumulée dans le cadre des partenariats public-privé.

[67] Traduction littérale : Participation Privée dans les Infrastructures. Cette base de données se concentre sur les secteurs de l'eau (potable et usée), l'énergie, les transports et les télécommunications.
[68] Les variables de corrélation testées sont le nombre de PPP, Equilibre budgétaire, dette totale en pourcentage des exportations, les aides per capita, les exportations de pétrole, la diversité ethnique, les orientations politiques des décideurs, la part de l'opposition parlementaire, le logarithme de la population, le PNB réel per capita, le taux d'inflation annuel, l'offre de monnaie (M2), les réserves internationales, la corruption, le risque-pays composite, et les règles de droit.

Le cabinet Standard and Poor's (S&P, 2003) indique que l'addition des besoins importants en infrastructures dans les PEC des services demandés et les réformes continues intergouvernementales impliquent des tensions sur la dette et donc sur les performances financières. Ils préconisent une politique de dette prudente et des réformes entreprises en termes de décentralisation. Le rating établi par Standard and Poor's[69] prend en compte toutes les dimensions micro et macroéconomiques afin d'évaluer au mieux les risques d'insolvabilité des autorités locales. Ce « rating » (Standard and Poor's, 2003) va conduire indéniablement à une concentration des financements en fonction de la rentabilité la plus immédiate. Les services d'intérêt général fournis seront de qualités très variables à des coûts très différents selon le rating des autorités locales concernées. Ceci conduira à un développement inégal de certaines agglomérations au détriment d'un développement harmonieux et durable de l'ensemble du pays et à la fourniture inégale de SIG.

Après avoir qualifié les besoins des économies d'Europe centrale en termes de partenariats public-privé, nous avons identifié un ensemble de déterminants macro-économiques. Empiriquement, nous allons maintenant préciser l'importance des partenariats public-privé dans cette région. Ensuite le rôle des institutions financières sera étudié de manière sectorielle et enfin, le type de partenariats public-privé existants dans les infrastructures dans 5 pays d'Europe de l'Est.

c. L'analyse empirique des partenariats public-privé en Europe centrale

L'analyse empirique est difficile, car les chiffres disponibles sont soit sécants selon l'organisme financier accompagnateur du partenariat, soit concentrés sur les infrastructures, comme la base de données PPI « Public-Privé Infrastructure » de la Banque Mondiale. Cette dernière recense la gestion, la propriété, la durée, les parts de participation à partir de 1% du capital, mais elle enregistre les engagements financiers et non pas les investissements effectifs. Quatre formes de PPP sont considérées dans cette base de données. Il faut aussi tenir compte du fait que le découpage diffère de celui de la Commission Européenne.

[69] Le rating est établi à partir de la notation, ici d'une collectivité locale, par critères dont le poids est variable dans l'indice statistique obtenu. Ensuite en fonction du résultat on ordonne les collectivités locales de la moins risquée à la plus risquée. Ce rating est plus communément connu en commerce international pour le risque pays dans le domaine des assurances.

1. Les « greenfield projects » : une entreprise privée ou une co-entreprise public-privé construit et exploite pour une durée déterminée un nouveau bien. Ce dernier peut être transféré à la fin du contrat au secteur public. On y trouve des formes très variées allant du « Build, Lease and Own », au « BOT »[70], « BOOT[71] », « BOO[72] » jusqu'au « Merchant »[73].

2. Les « divestitures »[74] : une entité privée fait un achat partiel ou total d'actifs (100%). On parle aussi de privatisations partielles ou totales.

3. Les contrats de concessions : une personne a la charge d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt. Dans la pratique internationale, certains contrats sont considérés comme des contrats de concession. Le principal intérêt réside dans le fait que les tarifs couvrent l'ensemble des coûts d'investissement, d'exploitation et d'entretien. En revanche, ce type de contrat nécessite une forte confiance des opérateurs dans le contexte juridique, institutionnel, politique, économique et dans celui du projet lui-même.

4. Les contrats de gestion et de location : l'infrastructure est à la charge de la personne publique. Pour le contrat de gestion, le gouvernement paie une entreprise pour gérer une infrastructure participant au service public. Dans le cas du bail ou de l'affermage[75], l'entreprise privée loue un bien contre une rémunération au secteur public.

[70] CET ou BOT : "Build, Operate, and Transfer"
[71] "Build, Own, Operate, Transfer" (BOOT) est un contrat qui confère un droit réel sur les biens pendant une longue durée et permet d'amortir par conséquent les investissements consentis.
[72] "Build, Own, Operate"(BOO). Dans ce cas, le gouvernement fournit une garantie de revenus à travers un contrat de long terme de type « take or pay » sans transfert à terme de la propriété, c'est-à-dire cela correspond à une sorte de privatisation du bien.
[73] " Merchant ": Un opérateur privé décide de construire un nouveau bien dans un marché libéralisé, dans lequel le gouvernement ne fournit aucune garantie de revenus. Le promoteur privé supporte les risques de construction d'exploitation et du marché pour le projet.
[74] La traduction littérale est : dessaisissement.
[75] L'affermage correspond à une forme de délégation de service public.

TABLEAU 21
NOMBRE(N) ET MONTANTS(M) DES INVESTISSEMENTS PAR TYPE DE CONTRAT ET PAR SECTEUR ENTRE 1990-2008 (EN MILLION DE DOLLARS).

Europe de l'Est et Asie centrale		**Concession**		**Privatisation**		**Greenfield Project**		**Management and Lease contract**[76]	
Secteur	***Total***	***N***	***M***	***N***	***M***	***N***	***M***	***N***	***M***
Energie	255	12	1 041	185	21 657	46	8 983	12	12
Télécoms	304	0	0	112	62 015	192	93 361	0	0
Transports	69	24	3 441	20	847	16	3 888	9	2
Eau et assainissement	50	7	542	5	448	7	1 825	31	1 574
Total	**678**	**43**	**5 024**	**322**	**84 967**	**261**	**108 057**	**52**	**1 588**
Dont Pologne		**Concession**		**Privatisation**		**Greenfield Project**		**Management and Lease contract**	
Secteur	***Total***	***N***	***M***	***N***	***M***	***N***	***M***	***N***	***M***
Energie	26	0	0	16	3 296	10	1 298	0	0
Télécoms	13	0	0	1	14 036	12	14 109	0	0
Transports	9	3	738	3	45	3	2 501	0	0
Eau et assainissement	9	1	43	4	12	1	16	0	0
Total	**57**	**4**	**781**	**24**	**17 389**	**26**	**17 924**	**0**	**0**
Dont Hongrie		**Concession**		**Privatisation**		**Greenfield Project**		**Management and Lease contract**	
Secteur	***Total***	***N***	***M***	***N***	***M***	***N***	***M***	***N***	***M***
Energie	25	0	0	21	3 836	4	237	0	0
Télécoms	17	0	0	13	9 717	4	2 935	0	0
Transports	5	2	1 004	0	0	3	803	0	0
Eau et assainissement	8	1	30	0	0	0	0	7	176
Total	**55**	**3**	**1 034**	**34**	**13 552**	**11**	**3 975**	**7**	**176**

Source : *nos calculs, PPI Data Base, 2010.*

Depuis 1990, les secteurs qui attirent les plus forts montants d'investissements sont les télécommunications, suivis par l'énergie, le transport et à la dernière place l'eau et l'assainissement. Comme nous l'indique le tableau suivant, les formes contractuelles utilisées dans le secteur des télécommunications et celui de l'énergie reflètent un choix assez traditionnel, soit celui de la privatisation partielle ou totale, soit celui de la création d'une entité commune public-privé. Ensuite, les secteurs dont le nombre et le montant sont très faibles en comparaison avec d'autres régions du monde (Amérique latine et les Caraïbes et l'Asie de l'Est et Pacifique) sont le transport et l'eau et l'assainissement. Les formes contractuelles empruntées sont plus souvent celles de la

[76] La traduction est la suivante pour le Management contract : le contrat de gestion et pour le Lease contract : le contrat d'affermage.

concession et du « greenfield project », où l'exploitation permet de couvrir l'investissement de départ.

Ventilation par types de contrats :

TABLEAU 22

NOMBRE DE PUBLIC PRIVATE INFRASTRUCTURE DANS LE MONDE ET DANS LES SECTEURS DES TRANSPORTS ET EAU ET ASSAINISSEMENT DANS 5 PAYS DE L'EST.

Secteurs :	**Tous 1990-2008**	**Transports + Eau/Assainissement uniquement 1990-2008**			
Type de contrats :	**Monde PPI**	**Pologne**	**République Tchèque**	**Hongrie**	**Roumanie Bulgarie**
Build-Own-Operate (BOO)	**690**	**2**	**1**	**1**	
Build-Own-Transfer (BOT)	317	1		1	
Build-Lease-Own (BLO)	**5**	**1**			
Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)	0				
Partial Privatization	**182**	**4**	**2**		
Full Privatization	135		1		
Rehabilitade-Operate-Transfer (ROT)	**108**			**2**	
Rehabilitade-Lease/Rent-Transfer (RLT)	0	1			
Build-Rehabilitade-Operate-Transfer (BROT)	**234**	**3**	**2**	**2**	**2**
Merchant	59				
Management Contract	**30**		**1**	**1**	
Lease contract ou Affermage	13	3	17	5	
Total	**1773**	**15**	**24**	**12**	**2**

Source : *World Bank, PPI Database, 2008, et nos calculs.*

Si nous affinons l'analyse grâce aux types de contrats passés, nous remarquons que le « Lease contract » ou l'affermage est souvent utilisé en République Tchèque et en Hongrie et dans une moindre mesure en Pologne. Ce type de partenariats public-privé est un contrat de location de longue durée dans le but d'accomplir un service d'intérêt général, qui peut ou pas conduire à un transfert de propriété au terme du contrat au locataire : le partenaire privé prend donc en charge le risque opérationnel. Ainsi on remarque que premièrement, les risques assumés par l'opérateur sont limités à l'exploitation et non à l'investissement. Ce type de contrat est souvent conclu dans des contextes difficiles dans lesquels l'opérateur n'a pas suffisamment confiance pour investir ou lorsque le service n'est pas assez rentable. Deuxièmement, le fermier bénéficie d'une large liberté de gestion. Sa rémunération porte sur le tarif imposé aux consommateurs, ce qui permet d'assurer une certaine réalité des coûts. Troisièmement les difficultés de ce type de contrat résident dans la coordination entre l'exploitation et

l'investissement. Les pouvoirs publics manquent souvent de fonds pour investir et le fermier cherche à minimiser l'entretien et la maintenance, ce qui contribue à augmenter les besoins d'investissement à terme. De fait la définition des clauses d'entretien et de maintenance revêt donc une importance particulière et devient donc l'objet des négociations contractuelles.

Dans le cas du contrat de gestion ou « Management contract », les pouvoirs publics paient le partenaire privé afin de gérer un bien : le risque opérationnel reste donc pour le gouvernement.

Les « Concessions Contracts » recouvrent une variété de type de contrat pour lesquels une entité privée prend le contrôle d'un bien public pour une période donnée. L'entité privée supporte une part importante des risques d'exploitation et d'investissement, correspondant aux délégations de service public à la française[77]. Les BOT, BOO peuvent être parfois accompagnés d'un contrat d'achat exclusif (« take or pay »)[78] octroyé par l'entreprise de service public locale qui maintient son monopole. Dans le cas du BOOT le transfert intervient plus tard que dans le contrat de BOT. Ces contrats sont assez peu utilisés dans les pays étudiés ici. Ils le sont souvent dans le cas des autoroutes par exemple polonaises et hongroises. Comme le risque est supporté par le partenaire privé, la difficulté réside dans l'évaluation réaliste de la fréquentation de l'autoroute. En effet, pour atténuer ce risque le gouvernement polonais a été contraint de mettre en place un système de péage fictif[79] (exemple de l'A1). Le risque lié à la demande n'est plus pris en charge par le partenaire privé et n'augmente pas le coût du contrat lors des renégociations pour l'État. Comme les futurs projets BOT polonais ne seront pas garantis par l'État, l'appui financier et le conseil d'intermédiaires financiers (Banque Européenne de Reconstitution et de Développement, Banque Européenne d'Investissement…) représentent donc la dernière condition pour assurer le développement des partenariats public-privé des nouveaux membres selon PriceWaterhouseCoopers (2004, p. 23). Cependant, elle ne semble pas être suffisante pour le développement des partenariats public-privé.

[77]La notion de service public dépend essentiellement du pays et donc de l'histoire à laquelle elle est rattachée. Ici nous faisons référence à l'ancienneté de la forme de délégation avec le contrat concessif dans le secteur de l'eau.

[78] Cette condition contractuelle impose à l'acheteur de verser le prix du produit même lorsque celui-ci n'est pas satisfaisant. Ce sont des contrats d'achat de long terme, souvent utilisés dans les secteurs de l'énergie ou d'exploitations minières. Ils ont utilisés quand l'acheteur est aussi le concédant.

[79] Le risque d'exploitation peut être amoindri par la mise en place d'un péage fictif ou virtuel dit « shadow toll » qui fixe une rémunération au partenaire privé quelque soit les résultats de l'exploitation.

Cette inhibition du processus peut s'expliquer par les formes contractuelles empruntées jusqu'à maintenant et par le processus de transition inachevé (Andreff, 2004). L'environnement institutionnel et juridique y est encore en mutation. Le rôle des institutions est central dans l'explication de ce développement lent ainsi que du rôle prépondérant des acteurs institutionnels et financiers dans la formation des contrats de partenariat.

De nombreux freins peuvent être identifiés dans les pays d'Europe de l'Est à la mise en place de la gestion privée des services d'intérêt général, demandant de forts investissements de départ avec donc des bénéfices en retour tardifs et/ou incertains :

- ✓ ° l'insuffisante capacité administrative et un cadre institutionnel en transformation,
- ✓ ° la non-culture des partenariats publics-privés et une asymétrie informationnelle,
- ✓ ° une méconnaissance des schémas administratifs et juridiques, et des possibilités de financements nationaux et communautaires (Banque Européenne d'Investissement, le fonds IPSA, fonds de cohésion …).

3.2. Le rôle de garant des institutions internationales et communautaires

Il existe un certain nombre d'organismes financiers multilatéraux. Ces derniers peuvent intervenir aux côtés des banques commerciales et des Etats afin de mener à bien le financement d'un projet.

Chaque organisation internationale n'a pas la même implication et le même niveau d'engagement en Europe centrale. Cependant leur implication est très forte et est déterminante dans le développement des partenariats public-privé. Nous allons appréhender leur rôle respectif pour les pays d'Europe centrale par rapport à leurs engagements financiers.

a. La Banque Européenne d'Investissement

La Banque Européenne d'Investissement a pour actionnaires les États européens. Les particularités des prêts de la Banque Européenne d'Investissement résident dans les faibles coûts des fonds mobilisés sur les marchés. Son objectif est de financer des projets permettant le développement de certaines régions sous-équipées d'Europe. Elle est extrêmement présente sur les marchés financiers internationaux et est l'un des plus importants émetteurs mondiaux sur le marché de l'euro. Elle bénéficie d'une notation maximum auprès des grandes agences de notation. Cette note lui permettant d'émettre

des emprunts obligataires sur le marché à des taux bas, c'est-à-dire situés en dessous de l'EURIBOR[80]. Elle propose des conditions très intéressantes en termes de prêts avec des maturités très longues pouvant dépasser les 25 années. Son intervention est considérée comme rassurante pour les marchés financiers, de par l'existence de clauses de défaut croisé entre les différents contrats de prêts.

Selon la Banque Européenne d'Investissement, les partenariats public-privé ne constituent pas la solution miracle aux problèmes de finances publiques, mais ils peuvent permettre de mettre en place plus rapidement les infrastructures publiques de manière plus efficace et plus efficiente que par la voie d'un marché public classique. Cette position est partagée par le Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2005, p. 45).

TABLEAU 23 : PRETS SIGNES ENTRE 1990 ET 2010

(AU 31 MARS 2010) EN MILLIONS D'EUROS

Pays	1990-2010	Pays	1990-2010
Italie	101901	**Hongrie**	11683
Espagne	99668	**Pays-Bas**	11441
Allemagne	96703	**Finlande**	9515
France	68936	**Irlande**	7772
Royaume-Uni	63676	**Roumanie**	7694
Portugal	33097	**Slovénie**	3574
Pologne	23708	**Bulgarie**	3002
Grèce	18789	**Slovaquie**	2711
Autriche	13803	**Lettonie**	1939
Danemark	13795	**Luxembourg**	1876
Belgique	13458	**Chypre**	1850
République tchèque	12453	**Lituanie**	1713
Suède	11856	**Malte**	271
Montant total			***638 224***

Source : EIB, 2010, base de données consultées le 31 mars 2010.

D'un point de vue sectoriel, environ 83% des partenariats public-privé, entre 1995-2003, selon la Banque Européenne d'Investissement concernent les routes, les ponts et les tunnels (Riess, 2005, p. 22). La BEI a décidé de consacrer au moins 75 milliards d'euros à des projets transeuropéens de transport sur la période 2004-2013. En

[80] L'EURIBOR (Euro interbank offered rate, c'est-à-dire taux interbancaire offert en euro) est un taux de référence du marché monétaire de la zone euro.

2009, elle a prêté 11,9 milliards d'euros à l'appui des réseaux transeuropéens et des grands axes de transport, soit 20 % de plus qu'en 2008, année où avait déjà été enregistrée une progression identique par rapport à l'année précédente. La durée des encours de prêts est pour plus de 80% de plus de 20 ans. Les plus longues durées concernent les infrastructures sociales (les hôpitaux par exemple…).

b. La Banque Européenne de Reconstruction et de Développement

Entre 1991 et 2008, la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement a participé à hauteur de 3 695 millions d'euros dans les projets polonais et deux fois moins en Hongrie (1 919 millions d'euros). La Banque Européenne d'Investissement et la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement doivent ensemble recenser, financer et gérer, dans les domaines de l'énergie, des transports, des télécommunications et de l'infrastructure environnementale, des projets qui présentent un grand intérêt pour l'Union européenne.

TABLEAU 24 : ENGAGEMENTS DE LA BANQUE EUROPEENNE DE RECONSTRUCTION ET DE DEVELOPPEMENT EN POLOGNE ET EN HONGRIE DANS LES INFRASTRUCTURES ENTRE 1990-2005 (EN MILLIONS D'EUROS)

	POLOGNE		**HONGRIE**	
	montant	**%**	**montant**	**%**
Transports	1 265,550	23,86	2 787,835	49,66
Energie	1 125,326	21,21	821,851	14,64
Infrastructures diverses	206,080	3,89	0	0
Télécommunications	2 115,952	39,9	1 889,437	33,65
Eau et Assainissement	590,789	11,14	115,093	2,05
Total	***5 303,697***	***100***	***5 614,216***	***100***

Source : Nos calculs 2007 à partir de la base de données des investissements de la BERD 1990-2005.

Le cumul des sommes engagées de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement depuis 1990 montre l'attrait du secteur des Télécommunications en Pologne et en Hongrie. En Hongrie, le secteur des transports représente presque 50% des montants engagés de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement. Ceci s'explique par le fort développement des autoroutes dans un pays de petite taille dont la place est centrale géographiquement pour la cohésion économique et territoriale de l'Europe. En effet, le TEN (Transport European Network : Réseau Européen de Transport) a été souvent à l'origine de partenariats public-privé

avec la combinaison de fonds européens, des institutions financières internationales et des partenaires privés. En 2006, le TEN est l'engagement le plus élevé dans l'ensemble des projets engagés par la banque.

Les institutions ont un rôle de médiateur et d'intermédiaire selon la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD, 2007). En effet, elle a évalué le fonctionnement du cadre juridique des concessions dans les pays où elle opère et l'efficacité de la loi en termes de soutien aux partenariats public-privé dans les projets d'infrastructure. L'évaluation de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement révèle la nécessité de fournir au gouvernement local une formation lui permettant de gérer les partenariats public-privé. Entre autres, des projets de réforme du droit des concessions ont été lancés par la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement en Hongrie et en Ukraine.

c. La Banque Mondiale et le Public-Private Infrastructure Advisory Facility

Si l'on se réfère à la base de données du Public-Private Infrastructure Advisory Facility[81], au niveau mondial, les télécommunications dominent suivies du secteur de l'énergie, et enfin les routes à péages et le secteur de l'eau. En montant d'investissement total la Pologne arrive à la septième place pour la période de 2001-2008 pour un montant de 24,8 milliards de dollars (PPI-World Bank, 2010).

TABLEAU 25 :
LES 10 PAYS OU LE MONTANT DES INVESTISSEMENTS DANS LES PPP EST LE PLUS ELEVE ENTRE 2001 ET 2008

Pays	Total des investissements en milliards de dollars	Part de chaque pays En %
Brésil	111,9	13,3
Inde	110,2	13,1
Russie	74,7	8,9
Chine	57,2	6,8
Mexique	49,3	5,9
Turquie	32,0	3,8
Pologne	24,8	2,9
Indonésie	22,9	2,7
Nigéria	22,2	2,6
Afrique du Sud	21,4	2,5
Total	**526,7**	**62,5**

Source : *PPI Data Base, 2010.*

[81] Base de données accessible à l'adresse suivante : www.ppi.worldbank.org/.

Les pays les plus dynamiques en termes d'investissements dans les infrastructures sont ceux appelés BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine).

Selon le rapport annuel (PPIAF, 2009, p. 10), les financements du PPIAF par région sont en 2009 concentrés pour 50% en Afrique sub-saharienne pour un montant de 7,6 millions de dollars. L'Asie de l'est et du pacifique est la deuxième région bénéficiant des financements avec 2,7 millions de dollars. Ensuite l'Asie centrale et l'Europe centrale ont reçus 1,9 millions de dollars, soit 12% du total des financements du PPIAF.

Les institutions internationales servent à la fois d'intermédiaire et de financeurs de projets d'infrastructures. Leur compétence est importante et elles ont un rôle déterminant dans les résultats escomptés des partenariats public-privé. Quels sont leurs outils et moyens d'action ? Dans quel environnement institutionnel évoluent les partenariats public-privé en Europe centrale ?

3.2. L'environnement institutionnel des Partenariats Publics-Privés

Au sens de Douglass North (1990), les institutions sont constituées de l'ensemble des règles formelles (Constitution, lois et règlements, et système politique….) et informelles (fiabilité des transactions, systèmes de valeurs et croyances, représentations, normes sociales….)[82] régissant les comportements des individus qui poursuivent des buts communs et modèlent l'économie de par les signaux incitatifs qu'ils émettent. Cette définition a été reprise par les organisations internationales, telles que la Banque Mondiale (1998).

Les organisations internationales ont mis en avant clairement l'importance de la matrice institutionnelle, c'est-à-dire de l'ensemble des institutions existantes. Les études menées par PriceWaterhouseCoopers ou la Banque Européenne d'Investissement indiquent comme central le rôle des institutions dans le choix du pays de localisation d'un partenariat public-privé puis de sa négociation et de sa conclusion. A cela s'ajoute l'accompagnement financier des institutions financières internationales. Des structures politiques stables, des droits de propriété imposés et bien spécifiés, des applications et

[82] Le choix de Douglass North pour expliquer le rôle des institutions, se fonde sur la longueur historique de son analyse ainsi que de la pluridisciplinarité de ces outils d'analyse. Les PEC sont des pays dont l'héritage du système socialiste est important mais qui subissent ou initient des mutations majeures, inspirées des signaux communautaires. Ces pays s'inscrivent dans un processus commun d'intégration économique et monétaire.

conclusions de contrats peu coûteuses (typiquement à travers le rôle de la loi) sont à l'origine de bas coûts de transaction sous-jacents au succès des pays développés (North, 2005). Cette matrice institutionnelle est amenée à évoluer en fonction de son environnement aussi bien de par l'évolution de ses propres composants.

Le Livre vert de la Commission européenne sur le « partenariat public-privé» du 30 avril 2004 (COM(2004)327 final), élaboré par la Direction Générale « marché intérieur » témoigne à sa façon de ces recherches de nouvelles règles formelles. Les changements institutionnels sont nombreux et complexes puisque s'y mêlent la structure du marché et les modes d'intervention publique. La dimension communautaire vient se rajouter comme institution et constitue l'environnement institutionnel. *"L'environnement institutionnel est l'ensemble des règles politiques, sociales et juridiques fondamentales qui établissent la base de la production, de l'échange et de la répartition. Les règles gouvernant les élections, les droits de propriété et le droit des contrats sont des exemples de règles fondamentales constituant l'environnement économique"* (Davis & North, 1971, p. 6).

Douglass North (1990) caractérise la transformation institutionnelle (rythme, forme, limites) par les institutions elles-mêmes : le raisonnement s'inscrit donc en terme de dotations institutionnelles nationales comme pré-requis au spectre de la faisabilité, de l'ampleur et des résultats des réformes institutionnelles. Les environnements institutionnels des PEC avant et après leur intégration (1er mai 2004) et le cadre communautaire induisent des changements forts dans les règles formelles et informelles. Cette intégration commerciale, puis juridique et institutionnelle, implique un processus de mutation long dont les retombées sont supposées positives, mais à quel horizon ?

La volonté de développer ces nouvelles formes contractuelles, les directives d'accompagnement, ainsi que les contraintes s'exerçant sur les nouveaux membres poussent à s'interroger sur les modalités de la transformation institutionnelle. Cet état peut être perçu comme incertain par les partenaires privés les conduisant à rechercher à minimiser les risques financiers et à rechercher des formes de partenariats public-privé où le partenaire public fournit un certain nombre de garanties. Le degré de complexité de l'échange économique est une fonction du niveau de contrats nécessaires pour entreprendre l'échange dans des économies avec des degrés de spécialisation variables.

La non-spécialisation est une forme d'assurance quand les coûts et l'incertitude sont élevés, car les institutions donneront confiance aux agents échangeant (North,

1990, p. 34). Les contrats de partenariats public-privé se complexifient et peuvent dans le cas du contrat britannique de « Private Finance Initiative » représenter 12 000 pages.

Des institutions fiables permettent à l'individu de s'engager dans une relation contractuelle avec une incertitude minimale (North, 1990, p. 34). Le contrat doit être écrit avec les caractéristiques d'exécution définies. Ces mesures sont coûteuses, et sont l'une des causes de l'incomplétude des contrats.

Jusqu'en 2005, la non-existence de cadre institutionnel pour les PPP dans les pays d'Europe centrale hormis celui aujourd'hui de l'UE impliquait une forte dépendance vis-à-vis des signaux émis au niveau communautaire et à l'international. La nécessité de la mise en place d'une autorité de régulation indépendante est essentielle, du fait de l'ambivalence de l'État : d'un côté être garant de la loi et donc du respect des droits de propriété et de l'autre être prédateur, c'est-à-dire servir les intérêts des groupes au pouvoir et de la bureaucratie (North, 1990).

Les réformes gouvernementales dans les pays d'Europe centrale ont élargi la marge d'indépendance et renforcé les pouvoirs des autorités locales. De plus la décentralisation et les transformations institutionnelles fournissent de nouvelles compétences et responsabilités aux collectivités locales (Brusis, 2003). Toutefois, l'adhésion à l'Union européenne a imposé aux autorités municipales de telles contraintes financières qu'elle a entraîné des déficits chroniques dans les budgets des autorités locales et une croissance de leur endettement. Par exemple en Pologne, depuis 1999, les dépenses des autorités locales augmentent plus vite que leurs revenus. Les autorités municipales sont donc aujourd'hui incapables de satisfaire l'ensemble des besoins en matière de services publics. La loi sur les finances publiques de 1998 introduit une régulation *a posteriori*: si le volume de la dette publique, augmenté du montant des paiements prévisionnels des garanties ou cautionnements, dépasse les seuils qu'elle détermine (50, 55 et 60 %), les collectivités locales doivent, selon les cas et comme l'État lui-même, bloquer ou réduire le niveau de leur endettement par rapport à leurs ressources totales hors emprunt.

En Pologne, il existe également des chambres régionales des comptes (loi du 7 octobre 1992); elles donnent un avis, en cas de déficit d'exécution, sur la possibilité de le financer et sur la régularité des prévisions relatives à l'endettement de la collectivité locale ; un avis négatif impose à celle-ci un réexamen du budget correspondant. Les chambres régionales des comptes émettent aussi un avis sur le projet de délibération sur l'état du patrimoine de la collectivité. Dans le cas de la demande d'un nouvel emprunt,

ou de l'émission d'obligations, la chambre régionale des comptes donne son avis sur la capacité de remboursement de la collectivité locale. Cet avis est destiné aux banques et aux autorités de marché.

En ce qui concerne les organismes de crédit aux collectivités locales, la tendance est nettement à la déréglementation. Dans le cadre de la Communauté européenne, la libre circulation des capitaux et les règles de concurrence y conduisent. On est donc passé dans la plupart des États membres d'une situation de monopole en faveur d'organismes d'intérêt public spécialisés dans le crédit aux collectivités locales à une situation de concurrence et de banalisation de ce crédit. On observe toutefois dans de nombreux pays la prépondérance maintenue des organismes spécialisés. L'évolution la plus caractéristique concerne certainement la France et la Belgique : le Crédit communal de Belgique, créé par les communes qui en étaient les actionnaires, et Crédit local de France, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, ont été privatisés. Puis ces derniers ont formé un seul groupe bancaire, Dexia, en 1996, qui opère désormais sur un marché concurrentiel, sur lequel il conserve cependant une position dominante avec 42% du crédit aux collectivités locales. Au Royaume-Uni, le « Public Works Loan Board » fournit toujours 71,6 % du total des crédits aux autorités locales et il demeure le prêteur en dernier ressort. En Europe centrale et orientale de tels établissements demeurent exceptionnels, et cette situation rend en général difficile l'accès au crédit pour les collectivités locales, en dehors des grandes villes.

Face à une pénurie constante de moyens, les collectivités locales se trouvent contraintes de négliger certains services. L'exemple des routes communales polonaises n'est pas isolé. Ces routes relèvent de la compétence des collectivités locales et le sous-développement des infrastructures de transports urbains témoigne des graves contraintes financières qui pèsent sur ces collectivités.

La transition des pays d'Europe centrale n'étant pas encore « achevée », de nouveaux arrangements institutionnels émergent selon Wladimir Andreff (2002/2003), et l'application de l'acquis communautaire sera plus ou moins coûteuse selon le stade plus ou moins achevé de la transition. L'adhésion à l'UE ne met pas la fin au processus de transition. La transition sera terminée quand auront disparu le phénomène de récession transformationnelle[83], le chômage transitionnel, le secteur informel, le troc, le

[83] Le concept de récession transformationnelle est développé par Janos Kornaï (1994). Il définit une période pendant laquelle il y a chute de la production. La période historique de référence de l'analyse est celle suivant la chute du mur de Berlin.

retranchement managérial (Andreff, 2004). Ce dernier est la conséquence de méthodes non-standard de privatisations et la cause de faiblesses des structures de gouvernement d'entreprise qu'elles ont générées. Il se définit comme une rigidité, voire des biais, dans la gestion opérationnelle et stratégique de l'entreprise. La réussite des partenariats public-privé repose aussi sur la cohérence interne de cette organisation et du management entre le partenaire public et privé.

La spécificité des PEC réside dans leur dimension historique et institutionnelle. Ces deux niveaux s'enchevêtrent : celui hérité de la transformation postsocialiste et celui subi par leur intégration à l'UE. Le cadre institutionnel reste l'élément déterminant dans la réussite des partenariats public-privé. Le tableau suivant, extrait de la base de données de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, fournit quelques indicateurs sur le cadre législatif de la mise en œuvre des partenariats public-privé. Il est à noter l'existence de régulateurs dans le secteur des télécoms ainsi que celui de l'électricité pour les trois pays. Le cadre institutionnel des PPP, précisément celui des concessions, est en mutation et connaît une définition plus précise de son cadre d'application en République Tchèque et en Pologne. De plus la libéralisation du secteur et une séparation des infrastructures des opérateurs dans le cas des chemins de fer permettent de faciliter la mise en œuvre de PPP, et cela devrait dynamiser les contrats de partenariats dans ce secteur dont les besoins sont aussi très élevés.

Tableau 26 : SYNTHESE SUR QUELQUES ASPECTS DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA HONGRIE, DE LA POLOGNE, ET DE LA REPUBLIQUE TCHEQUE.

	Lois sur la sécurité des transactions	Régulateur indépendant des télécoms	Régulateur indépendant dans l'électricité	Séparation de l'infrastructure des chemins de fers des opérations	Qualité des lois sur les concessions
République Tchèque	Inefficace	C*	C*	C*	Nc[84]
Hongrie	Avancée	C*	C*	Partielle	Faible
Pologne	Quelques défauts	C*	C*	C*	Partielle[85]

Nc: non communiqué

C : Complète

Source : *BERD, 2010, Transition Development Snapshot, dernière consultation le 31/03/2010 http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sib.xls*

[84] Une nouvelle loi sur les concessions vient d'être mise en œuvre. Il est donc difficile de l'évaluer.
[85] Il existe un cadre juridique encadrant les concessions depuis fin 2009.

Conclusion Chapitre 2

Le terme de partenariat public-privé est un terme générique qui englobe de multiples formes et différentes natures de relation contractuelle. Cette complexité a été analysée à partir du cadre communautaire, puis à travers l'exemple du « Private Finance Initiative ». La clarification des formes des partenariats public-privé a permis d'identifier les caractéristiques déterminantes pour le développement des partenariats public-privé à l'Est. Le PFI de par sa standardisation et son cadre institutionnel clairement défini nous donne des premiers éléments de réponse. Le développement des partenariats public-privé à l'est doit être accompagné d'un cadre communautaire et institutionnel défini. L'étude des autres exemples internationaux nous indique que le cadre macro-économique de pays émergents n'est pas une entrave aux investisseurs. Certains secteurs attirent bien plus les partenariats public-privé que ceux de l'eau et de l'assainissement. Les formes contractuelles privilégiées à l'Est sont les plus flexibles et celles dont le transfert de propriété est le plus tardif.

Les institutions ont un rôle primordial dans la relation multipartite des partenariats public-privé, et sont actrices et initiatrices des contrats de partenariat. Les institutions ne se réduisent pas uniquement à l'État et représentent les « règles du jeu » qu'elles soient émises de l'intérieur ou de l'extérieur du pays. Le cadre institutionnel est composé de règles formelles et informelles qui peuvent constituer une entrave au développement des partenariats public-privé, si elles sont mal définies et/ou incohérentes.

Au sens de Douglass North (1990), les institutions doivent être appréhendées de façon élargie. Les organismes européens et internationaux établissent des règles de financement qui influencent directement le contexte et la faisabilité des partenariats public-privé. Certains de ces organismes sont très présents en Europe centrale afin de faciliter la mise en place des partenariats public-privé par leur expertise et aussi par leur participation financière.

L'hypothèse fondamentale est celle de l'asymétrie informationnelle que les organisations internationales cherchent à dépasser aussi. Le cadre d'analyse des PPP ne peut s'envisager que dans le cadre d'incomplétude informationnelle. L'approche institutionnelle fonde l'existence des institutions par l'incomplétude informationnelle. Aucune institution n'est nécessaire dans un monde d'information complète (North, 1990, p. 57). L'analyse northienne permet d'appréhender toutes les dimensions des relations entre les différents partenaires public et privé.

Chapitre 3 : Approches théoriques des Partenariats Public-Privé (PPP)

Les partenariats public-privé en Europe centrale s'inscrivent dans une logique impulsée par le processus de transition des PEC encore inachevée et par leur intégration européenne. Depuis 30 ans, le mode de présence de l'État dans l'économie est plus délégatif à travers le monde. En effet, le désengagement de l'État peut être plus ou moins fort, allant de la privatisation à celui de la contractualisation des services d'intérêt général [86]. Le mode de présence publique en économie a changé et s'inscrit dans des relations multilatérales avec des niveaux de responsabilités différents. L'État se désengage de plus en plus de sa fonction productive et délègue cette dernière à des acteurs privés. D'une certaine manière, on peut envisager cela comme une forme d'externalisation d'une partie de sa production non-marchande à un partenaire privé, soumis lui à des contraintes de rentabilité et d'efficacité productive et donc de profits.

Cette forme de désengagement n'est pas nouvelle y compris dans les pays développés, dans le cas de la délégation, mais son développement et les adaptations juridiques pour favoriser les partenariats public-privé en Europe centrale rendent prégnante cette nouvelle logique de fourniture des services d'intérêt général sur les autres formes. Quelle forme de présence de l'État dans la relation partenariale peut être appréhendée à travers les concepts et théories du champ de l'économie ? Nous allons chercher à déterminer le cadre théorique de ce nouveau mode de présence de l'État dans la sphère économique qui répond au mieux au champ d'analyse des partenariats public-privé et plus particulièrement à celui des services d'intérêt général.

Dans une première section, ce mode de présence réduit de l'État dans le système économique sera analysé avec le champ spécifique des services d'intérêt général. L'État doit être régulateur et acteur afin de pallier aux insuffisances du marché, *« market failures »*. L'État s'inscrit bien dans une logique active. Puis nous mettrons en avant les théories qui s'inscrivent dans une analyse plus micro-économique des différents acteurs des PPP, des institutions et de leurs liens. Elles permettent d'analyser la contractualisation accrue des relations entre l'État et les entreprises dans la fourniture de services d'intérêt général. Ici, nous serons donc dans une logique de délégation et

[86] Services d'intérêt général : L'Union Européenne a privilégié une définition fonctionnelle, c'est-à-dire ces services répondent à des besoins essentiels. Cette mission n'est pas caractérisée par le régime (public ou privé) de l'entité prestataire du service mais par la fonction qu'elle remplit. Les services d'intérêt général englobent aussi des services non-économiques et sociaux.

d'analyse des comportements et interactions entre les différents agents économiques et organisations, y compris celle des institutions. Les institutions peuvent-elles permettre de garantir des services d'intérêt général de qualité et accessibles pour tous qui restent sous contrôle de l'État ?

Section 1. Remise en cause du rôle traditionnel de l'État

L'intervention de l'État dans l'économie est souvent remise en cause aujourd'hui dans un contexte de contraintes budgétaires fortes, tant nationales qu'européennes. Les services d'intérêt général (SIG) se trouvent au cœur du débat européen et national. Ils représentent d'une certaine manière le modèle social, politique, et économique de l'Europe. Ils renvoient à de multiples concepts dont celui de service public[87] qui selon les pays considérés n'impliquent pas les mêmes représentations collectives de l'action publique. L'existence des partenariats public-privé est légitimée par le retrait de l'État dans la fourniture des services d'intérêt général.

Pour l'analyse néo-classique, l'État est un agent économique rationnel qui maximise son utilité à partir des informations qu'il détient. L'utilité de l'État est la représentation de l'utilité des agents qu'il représente. L'intervention de l'État n'est légitime que lorsque le marché ne permet pas d'atteindre un unique équilibre qui soit en même temps un optimum. Les théories de l'économie publique ont recherché à lever les hypothèses fortes sur la nature de l'État. L'équilibre sous-optimal parétien, ou équilibre de second rang ou « le second best [88]» est privilégié car l'information détenue par l'État peut être imparfaite. L'asymétrie informationnelle est au cœur de la relation partenariale. L'existence de situations de dysfonctionnements du marché éloigne de cet optimum et c'est la raison pour laquelle elle admet un certain degré d'intervention de l'État. La demande de politique publique concerne plusieurs situations de *« market failures »* que nous présenterons. Ensuite, l'analyse des partenaires publics à partir de la théorie du *« Public Choice »* met en évidence les biais de leur comportement. Enfin, ces

[87] La notion de service public est à rattacher à l'État et donc au droit administratif d'un point de vue juridique, mais elle est aussi issue d'un processus historique, combinant les dimensions politiques, économiques à celle du juridique. Cette notion est moins précise que celle de SIG que nous avons empruntée au Livre blanc sur les services d'intérêt général (Com, 2004a).

[88] Le théorème de l'économie du bien-être exprime en ces termes que la réalisation de l'optimum économique est soumise au cadre de la concurrence : *« tout équilibre de marché de concurrence parfaite est un optimum de Pareto et inversement, tout optimum de Pareto peut être atteint par un marché de concurrence parfaite »*. De fait l'optimum de second rang correspond à une structure de marché non parfaitement concurrentielle. Plusieurs raisons expliquent les défaillances de marché : le bien collectif, les externalités et le cas du monopole naturel (Greffe, 1994).

biais de comportement des acteurs des partenariats public-privé peuvent être dépassés par l'intervention de l'État à travers un cadre incitatif.

1.1. Remédier aux défaillances de marché et hors marché

Certaines théories de l'économie publique admettent un certain degré d'intervention. Ceci correspond au courant théorique de la réglementation[89].

Dans certains cas il n'est pas possible d'atteindre une situation d'équilibre parétien. Une première catégorie de ce type de phénomène peut être liée à l'absence de marché pour un bien ou un service donné. La puissance publique va chercher alors à suppléer aux défaillances de marché : le bien collectif[90], les externalités[91] et le cas du monopole naturel (Greffe, 1994, pp. 137-141). A la suite de Paul Samuelson, certains économistes retiennent donc trois formes principales de carences de marché :

* Les biens collectifs[92] ne possèdent pas les mêmes qualités marchandes que les autres biens. Un bien collectif est défini comme celui dont la consommation réunit deux conditions : l'indivisibilité ou la non-rivalité et la non-exclusion.

L'indivisibilité signifie que la consommation par un agent du bien collectif ne diminue pas la quantité disponible pour les autres. La non-exclusion d'un consommateur ne peut être faite, y compris moyennant le paiement d'un prix. Ces deux qualités permettent d'analyser un ensemble de biens intermédiaires ou mixtes qui constituent des situations de droit commun. Les infrastructures de transport possèdent pour partie ces deux propriétés. Ainsi, tant qu'il n'y pas de saturation, on peut accroître le nombre d'utilisateurs d'une route ou d'un pont sans gêne pour les autres utilisateurs. S'il n'y a pas de système de péage, il est impossible d'exclure des utilisateurs potentiels. Néanmoins, comme la non-rivalité ne vaut qu'en l'absence de phénomènes de

[89] Ces trois causes de défaillances de marché introduisent la non coïncidence entre l'équilibre et l'optimum. C'est ici que réside la justification de l'intervention de l'État par la réglementation.
[90] Ici on adoptera la dénomination de bien collectif pour éviter toute ambiguïté avec le bien public.
[91] Une externalité existe lorsqu'une personne par son activité influence le bien-être d'une autre personne sans que cette dernière reçoive ou paie une compensation pour cet effet. On parle d'externalité lorsque les décisions de consommer ou de produire d'un agent affectent directement la satisfaction ou le profit d'autres agents, de manière positive ou négative, sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribue l'agent pour cette interaction. Une externalité engendre donc une divergence entre coûts privés et coûts sociaux.
[92] Le concept de bien collectif ou public a été formulé pour la première fois dans l'article de Paul A. Samuelson (1954). Pour une présentation plus précise nous pouvons nous référer à Joseph Stiglitz (2002), car la définition du bien collectif a beaucoup évolué et s'est adaptée au temps historique et au cadre socio-politique considéré.

congestion et que la non-exclusion est un choix politique, les infrastructures de transport s'apparentent à des biens mixtes plutôt qu'à des biens collectifs purs[93].

Dans la réalité, les biens collectifs purs (Défense nationale, éclairage des rues) qui ont en outre les propriétés d'obligation d'usage et d'absence d'effets d'encombrement (ou de congestion) sont rares. Un bien collectif peut donc revêtir les caractéristiques d'un bien privé et d'un bien public. Une typologie plus large des biens est indispensable afin d'analyser les modes d'intervention de l'État. Il existe donc des biens collectifs dits impurs.

Les partenariats public-privé qui permettent de fournir des SIG s'inscrivent dans cette typologie élargie du bien privé et public, car ils concernent aussi bien des biens et des services purs ou impurs. Les partenariats public-privé couvrent des secteurs très différents allant de l'eau à la gestion d'établissements hospitaliers. De fait, l'intervention publique sera justifiée par la nature collective du bien offert. Le marché serait inefficace pour offrir ce type de bien ou service du fait du non-respect des principes de non-exclusion et de non-rivalité. Dans le cas d'un bien non-exclusif et rival, on retrouve l'eau comme secteur par exemple. Ici on se rend compte que ce secteur manque cruellement de moyens et en général est contraint par des quotas, normes, rationnement, gestion, concession… Si le bien est exclusif et non-rival, par exemple la télévision cryptée, la fourniture de ce bien peut être privée.

Selon les pays considérés, l'existence d'un cadre juridique et institutionnel ou de la fourniture publique permet de protéger les usagers de l'exclusion par exemple. Les conditions d'existence d'un bien collectif s'apprécient par rapport à un marché, mais aussi par rapport à un contexte sociologique et institutionnel donné.

*Les externalités

Les externalités sont la variation d'utilité d'un agent due à l'action ou à l'abstention d'un autre agent, non validés par le marché. Ceci est par définition le cas lorsque l'action de l'autre agent ne donne pas lieu à compensation. Les externalités peuvent être positives ou négatives et ne sont pas évaluées sur le marché. Elles peuvent faire diverger les intérêts privés et collectifs. L'intervention publique vise à internaliser ces effets. Cette politique d'internalisation peut prendre plusieurs formes :

- la taxation ou sanction financière ;
- la subvention à la réduction d'effets externes ;

[93] On parle aussi de « bien de club » qui sont des biens non-rivaux et avec exclusion.

- une réglementation établissant les règles de cette redistribution du surplus (positif ou négatif) entre l'agent qui est à l'origine de l'externalité et la collectivité qui la subit.

L'intervention étatique s'inscrit dans une dynamique de mutualisation des externalités positives et de limitation des externalités négatives. Internaliser une externalité demande de modifier les incitations de telle manière que les individus prennent en compte les effets externes de leurs actions. Le gouvernement peut internaliser une externalité négative en imposant une taxe sur les producteurs de manière à diminuer la quantité d'équilibre au niveau socialement désirable. Des taxes dites de Pigou sont des taxes servant à corriger les effets d'une externalité négative. La solution pigouvienne passe par une taxe prélevée par l'Etat sur chaque unité de pollution émise sur l'entreprise polluante. Selon Arthur Cecil Pigou, il convient d'associer quelques degrés de surveillance sur les personnes au profit desquelles les transferts sont réalisés (Pigou, 1924, p. 712). Cependant cela suppose que le régulateur soit omniscient et que l'information soit parfaite et symétrique. D'autres alternatives peuvent être envisagées comme les subsides.

*Le monopole naturel se caractérise par l'existence d'activités à rendements croissants. Une entreprise peut produire à des coûts plus bas que plusieurs entreprises qui coexistent sur le marché. Si ce type de monopole est souhaitable, encore convient-il qu'il ne tire pas profit de cette situation pour exploiter les consommateurs ou les usagers, d'où de nombreuses critiques en faveur de la réglementation de ces marchés en monopole naturel. Dans cette situation, le monopole est plus efficace que la concurrence, s'il n'y a pas d'abus de position dominante (prix, qualité dégradée par exemple). La délimitation du monopole naturel est complexe. William J. Baumol, John C. Panzar et Robert D. Willig (1983) montrent que la présence de rendements d'échelle croissants est une condition suffisante mais non nécessaire à l'existence du monopole naturel. Une entreprise en monopole peut être incitée à une gestion efficace, c'est-à-dire conduite à pratiquer une tarification au coût moyen éliminant sa rente de monopole.

Cependant, les coûts sociaux qui sont les coûts reportés sur les agents peuvent être mal évalués et perçus différemment selon les agents économiques. L'importance d'appréhender l'État comme l'émanation de la majorité du peuple et les rapports de force existants nous impose la prise en compte de la contradiction entre l'intérêt privé, individuel et l'intérêt général. De plus, dans le calcul et l'évaluation des partenariats

public-privé, la prise en compte des coûts sociaux est difficile et souvent soumise à controverses.

1.2. L'État gaspilleur ou le biais bureaucratique

Selon la théorie du *Public Choice* l'intervention de l'État ne résout en rien les difficultés de l'économie de marché. De nombreuses réponses des politiques publiques peuvent être étudiées (Mueller, 1989) et elles sont le résultat d'un choix fait par les gouvernants. Trois hypothèses de départ fondent la théorie du *Public Choice* : l'individualisme méthodologique, le choix rationnel et le débat politique (Buchanan, 2003, p. 1). Cette théorie utilise les mêmes hypothèses que celles utilisées par les économistes analysant les actions des personnes dans le processus de décision collective.

L'intervention étatique ajoute de nouvelles contraintes aux défaillances existantes du marché. Partant du principe que les hommes politiques et les fonctionnaires sont motivés par la même recherche de l'intérêt personnel qui fonde l'analyse néo-classique, la théorie des choix publics suppose qu'ils cherchent alors à maximiser leur utilité personnelle (utilité qui peut contenir des composantes plus complexes que simplement leur revenu : l'intérêt collectif, l'altruisme, la recherche du pouvoir, etc.) plutôt que l'intérêt général. Elle utilise ensuite les outils de l'analyse néo-classique pour expliquer le processus de prise de décision politique, afin d'exposer les dérives systématiques en faveur de politiques gaspilleuses.

L'Ecole du *Public Choice* examine aussi les actions des parlementaires qui devraient poursuivre l'intérêt général, et non leur propre intérêt. Les parlementaires utilisent les ressources des contribuables, prélevées par des impôts et taxes, décidées et imposées par eux-mêmes. Les décisions efficientes ne devraient en aucun cas permettre de faire fructifier leurs biens, ni d'ailleurs fournir une part complémentaire de richesse aux concitoyens. Ils ne devraient donc pas débattre avec les groupes de pression existants. Ces groupes de pression ou lobbying n'ont qu'un objectif : défendre les intérêts d'un groupe déterminé d'individus. Les incitations pour un bon management public dans l'intérêt général semblent faibles. Au contraire, les groupes d'intérêt sont organisés par des personnes qui retirent des gains élevés des décisions gouvernementales. Ils fournissent aux politiques des fonds de campagnes et de soutien. En retour, ils reçoivent une simple reconnaissance ou parfois un soutien pour les causes

et objectifs qu'ils défendent. En d'autres termes, parce que les législateurs ont le pouvoir de taxer et d'extraire des ressources de manière coercitive, et parce que les électeurs contrôlent peu leurs comportements, les législateurs se comportent de manière coûteuse pour les citoyens. Ceci diverge de l'intérêt général et introduit un biais bureaucratique.

Pour contrecarrer cet effet, les théoriciens du *Public Choice* défendent l'idée que chaque fois que l'action du gouvernement est nécessaire il faut passer par le niveau local autant que possible. En effet, la concurrence entre les représentants locaux y est forte et l'expérimentation de leur action est connue. Gordon Tullock (1989) et William A. Niskanen (1987) ont recommandé de mettre en œuvre plusieurs bureaux offrant le même service afin d'accroître la concurrence rendant plus efficiente l'action. Selon William A. Niskanen, la production publique est moins efficace que la production privée car dans le secteur public les droits de propriété ne peuvent s'exercer pleinement. Il n'y a pas de contrôles effectués par les propriétaires sur la production car les propriétaires sont remplacés par la tutelle éloignée de l'État. D'autre part, il n'y a pas de contrôles effectués par les consommateurs, les utilisateurs des services publics, du fait du caractère monopolistique de la production. Les consommateurs ne peuvent s'adresser à une entreprise concurrente. Ceci expliquerait le manque de productivité des administrations et donc l'inflation de leurs coûts de production à l'origine de l'accroissement des dépenses publiques.

L'intervention de l'État ne peut conduire qu'à produire des « maux publics ». Cependant cette conception de l'Ecole du *Public Choice* présentée comme la partie ultra-libérale de la branche de l'économie publique doit être nuancée par les travaux de Mancur Olson (1965). Ce dernier met en avant que les grands groupes d'intérêt ont des difficultés à maintenir et à gagner le soutien de ceux qui bénéficient de leur lobbying. Ceci s'explique par le comportement des individus pour qui il est facile de bénéficier des efforts des autres sans qu'ils s'en sentent redevables.

1.3. La faiblesse du cadre incitatif

Pour la Nouvelle Economie Publique, les interventions de l'État sont inévitables mais doivent faire l'objet d'une approche élargie quant aux acteurs et aux instruments. Le marché comme l'allocation publique présentent des biais structurels. Plutôt que de chercher à tracer une frontière optimale, mieux vaut constater que chacun des deux

mécanismes d'allocation présente des avantages comme des limites, et qu'ils sont finalement plus complémentaires que concurrents. Cette analyse est particulièrement développée par les économistes français Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole. La difficulté réside donc dans le dosage optimal afin de satisfaire la demande sociale. La nouvelle économie publique justifie l'intervention publique par les défaillances du marché (externalités, biens publics, monopole naturel), et par l'existence de défaillance de l'État du fait de la faiblesse du cadre incitatif dans lequel agissent les agents publics (Laffont, 1999). Nous pouvons identifier certaines de ces défaillances:

- l'absence de contrôle externe de la performance,
- l'argument de la contrainte budgétaire molle signifie que l'entreprise publique n'est pas soumise à la même discipline en terme de faillite qu'une entreprise privée, parce que l'État vient toujours la secourir en cas de difficultés. Cela réduit les incitations des managers à éviter les difficultés (Laffont, 1996).
- la faiblesse des incitations à l'investissement pour le manager public : *« À nouveau, la supériorité potentielle de la privatisation tourne autour de l'aptitude des institutions à mieux s'engager à laisser aux managers certains des gains résultant de leurs investissements »* (Laffont, 1996, p. 124).
- la difficulté d'obtenir des objectifs clairs et cohérents de la part du partenaire public, et leurs divergences,
- la sensibilité des pouvoirs locaux aux groupes de pressions.

Jean-Jacques Laffont (2000) indique une possibilité de dépasser ces limites : *« la nécessité de fournir des incitations aux agents économiques qui disposent d'informations privées (situation de sélection adverse[94]) est un grand principe de gouvernement qu'il faut retenir »*. L'asymétrie de l'information[95] est à l'origine de deux problèmes contractuels (services d'intérêt général), selon la nature de l'information cachée : lorsque celle-ci concerne un « état », par exemple une caractéristique de production, on parle alors de sélection adverse ; ou lorsqu'elle porte sur un

[94] La « sélection adverse » désigne les cas où le principal ignore une caractéristique de l'agent qui a un impact sur l'issue de l'accord entre l'agent et lui.

[95] L'asymétrie d'information signifie que l'information est incomplète et qu'elle n'est pas également partagée par chaque agent économique. L'asymétrie d'information signifie qu'une partie de l'information est « privée ». La prise en compte des asymétries d'information est l'une des nouveautés les plus marquantes de la théorie économique au cours de la période récente. Elle conduit à la théorie des incitations.

comportement ou une décision, il s'agit dans ce cas d'un problème d'aléa moral[96]. Le marché est donc inefficient de par l'existence des asymétries d'information entre les participants à l'échange.

L'existence de ces asymétries d'information pose alors le problème des incitations. *« Si le gouvernement veut utiliser une information décentralisée, il doit se soucier de fournir des incitations adéquates pour obtenir, des agents économiques, une transmission véridique de cette information »* (Laffont, 2000, pp. 126-127). En cas d'informations asymétriques, les agents économiques n'ont plus intérêt à révéler spontanément toute l'information nécessaire à la conclusion de contrats optimaux, ni à respecter leurs promesses. Ils ne le font que s'ils sont efficacement incités par des pénalités et/ou des récompenses, garantissant le respect de ces promesses.

L'introduction d'une plus grande concurrence par le recours aux enchères et appels d'offre participe de la même logique. L'ouverture à la concurrence des secteurs des SIG, entreprise depuis la conclusion de l'Acte unique européen de 1986, a posé le double principe de l'application des règles du Marché intérieur aux secteurs qui en avaient été abrités et de l'adoption des textes à la majorité qualifiée conférant ainsi à la Commission un vaste pouvoir pour agir. Ces dispositions, traduites dans des règlements européens et des directives transposées en droit national par les États membres, ont entraîné un bouleversement de l'organisation et de la gestion de ces secteurs. Ce mouvement, qui a affecté bien d'autres régions dans le monde dans le contexte général de la mondialisation et de la libéralisation de l'économie, est généralement dénommé déréglementation.

Le nouveau contexte économique et organisationnel implique une combinaison de l'État et du marché, du marché et de l'intervention publique, dans sa dimension institutionnelle en tant qu'expression plus ou moins conflictuelle de l'intérêt collectif. De ce point de vue, l'approche micro-économique peut constituer une problématique plus pertinente pour expliquer ces formes de partenariats public-privé. Elle réhabilite le rôle des mécanismes institutionnels dans la régulation. La conception ici de l'État est à saisir plutôt à partir des relations et des liens entre les partenaires dans un jeu coopératif plutôt que hiérarchique.

[96] L'aléa moral se rencontre par exemple, sur le marché du travail, où l'employeur embauche un salarié sans savoir si celui-ci, une fois embauché, respectera sa promesse de travailler au niveau d'intensité requis pour le salaire convenu.

Section 2. La contractualisation des relations public-privé

L'analyse contractualiste se concentre sur l'efficacité des différentes alternatives de coordination et de gouvernement. Existe-t-il un mode de coordination ou une organisation de production plus optimale que les autres ? Les partenariats public-privé sont-ils un moyen efficace d'organiser la fourniture de services d'intérêt général ? Différentes voies de recherche analysent des modes de coordination (contrats, organisations, institutions) souvent basés sur des champs appliqués (droit et économie, régulation/réglementation, organisation industrielle, économie du travail, stratégie des entreprises et organisations). A partir de perspectives théoriques variées que nous allons étudier, incluant la théorie des coûts de transaction (Crocker et Masten, 1996 ; Huet et Saussier, 2003), la théorie de l'agence (Guasch, Laffont et Straub, 2003/2008), et la théorie des droits de propriété (Hart, 2003 ; Bennet et Iossa, 2003) nous mettrons en exergue une voie de recherche qui s'est centrée sur l'analyse des différents arrangements contractuels dans la fourniture de services publics (Crocker et Masten, 1996 ; Huet et Saussier, 2003). Ces études mettent en avant le rôle déterminant des institutions et cherchent à améliorer la compréhension de la coordination économique dans une perspective économique micro-économique avec les importants effets des décisions sur le domaine macro-économique. C'est l'approche de la nouvelle économie institutionnelle.

2.1. La relation mandat mandataire.

La théorie de l'agence explique la relation mandant-mandataire. Une relation d'agence est donc une relation contractuelle dans laquelle un acteur (le principal) fait appel à un autre (l'agent) afin d'accomplir en son nom une tâche déterminée. Ceci conduit à une délégation de nature décisionnelle, à des coûts d'agence induits. L'asymétrie d'information induit le paiement du salarié au-dessus du prix du marché afin de s'assurer un certain niveau de travail.

La « sélection adverse » désigne les cas où le principal ignore une caractéristique de l'agent qui a un impact sur l'issue de l'accord entre l'agent et lui. Dans le cas d'un Partenariat public-privé, le partenaire privé serait tenté de surestimer les coûts afin de gonfler ses marges. Cependant, le partenaire public va chercher à lui faire révéler l'information.

Le « moral hazard » ou aléa moral désigne les cas où un agent s'engage à accomplir une action pour le compte d'un principal alors que le résultat final de l'action dépend d'un paramètre connu de l'agent mais pas du principal. L'asymétrie d'information dote l'agent de la possibilité d'utiliser à son avantage son information privée sans que cet abus soit constatable par le principal ni un tiers. Il bénéficie donc d'une rente informationnelle. Cela est d'autant plus vrai que l'agent bénéfice d'effets d'expérience et d'apprentissage. De plus, en fin de contrat le partenaire privé est enclin à limiter ses investissements ne connaissant pas l'issue de renouvellement ou de l'établissement d'un nouveau partenariat public-privé.

Pour faire face à ce double déficit d'information, les modèles théoriques de réglementation optimale proposent non pas un contrat, mais un éventail de contrats. En choisissant l'un d'entre eux, l'entreprise privée va révéler sa qualité ou l'effort quelle est prête à consentir. Deux types de contrats contraires peuvent être identifiés schématiquement : le contrat avec « fixed price »[97], et celui de type « cost plus »[98]. Plus l'entreprise est performante, plus elle a intérêt à choisir un contrat « fixed price » qui laisse un profit d'autant plus élevé, qu'elle réduira ses coûts. *A contrario*, une entreprise à faible performance préfèrera un contrat « cost plus » qui garantit le remboursement des coûts et fixe ses bénéfices à l'avance quelle que soit sa performance. Dans ce cas, c'est à partir des coûts que ce fixe la marge qu'elle dégage.

La théorie de l'agence se focalise essentiellement sur les clauses incitatives du contrat, sans porter véritablement attention au mode d'organisation dans lequel celui-ci s'insère et des problèmes de réalisation *ex post* du contrat.

Lorsque les services peuvent être offerts également par le secteur privé ou le secteur public, la concurrence par comparaison, le « benchmarking » peut aussi s'organiser entre secteur public et secteur privé. Dans le cas des partenariats public-privé, cette délégation plus au moins forte induit des contrats complexes avec des limites assez fortes sur l'évaluation *ex post* et des outils de comparaisons utilisés.

L'incomplétude des contrats de par l'asymétrie informationnelle permet à l'agent la captation d'une rente. Ceci s'explique par la divergence d'intérêt de ces deux acteurs. Selon Mickaël C. Jensen et William H. Meckling (1976), une « perte

[97] Le contrat « fixed price » est un contrat avec transfert monétaire dont le montant est fixé quelques soient ses coûts.
[98] Le contrat « cost plus » est un contrat avec une marge prédéterminée et dont la prise en charge des coûts est totale.

résiduelle » est constatée et concerne le principal. C'est l'ampleur de cette perte, assimilable à une perte collective, qui est au centre de l'analyse.

Les objectifs de la maximisation poussent à payer le manager public qui est supposé « gourmand et feignant » par la théorie du *Public Choice* au-dessus du salaire du marché, si cela contribue positivement à la société. Ce résultat a été obtenu dans le cadre de la théorie des jeux par Giovanni de Fraja : *" The results of this paper suggest that the higher wages often observed in public firms are not necessarily due to complacency, inferior managerial ability or commitment, the unions awareness of the fact that the Treasury will come to the rescue of a collapsing state-owned enterprise, and other like factors, but there could be theoretical reasons why public firms should pay higher wages than their private counterparts operating in the same market. These reasons are essentially the different objective function, and the oligopolistic interdependence between private and public producers."*[99] (De Fraja, 1993, p. 468). Cependant, ce mécanisme d'inefficacité est plus plausible dans le cas d'asymétrie de l'information, car il est justifié par l'existence et l'exploitation d'une rente (Willner, 1999). Certains économistes ont discuté de la possibilité d'une règle de compensation afin de motiver les managers publics à réaliser les objectifs du gouvernement.

Dans certains cas, cette prime n'est pas incitative pour tous les managers, mais le manager non-motivé est muté si les performances de l'entreprise ne sont pas réalisées (Jensen, Murphy, 1990). Si les ouvriers d'une entreprise publique anticipent qu'un accroissement de productivité obtenu par des efforts plus importants sera taxé *ex post* par le gouvernement, cela induira un effet de cliquet[100] qui conduira à renoncer aux gains de productivité. Or *ex post,* même un gouvernement bienveillant aura envie de taxer les gains de productivité pour des causes tout à fait justifiables.

En conclusion, l'État doit mettre en œuvre de nombreux outils incitatifs face à ce contexte d'information asymétrique. Il devra arbitrer entre efficacité allocative, productive et effets redistributifs négatifs. Dans le cas des partenariats public-privé,

[99] Traduction par nos soins : *« Les résultats de ce papier suggèrent que les plus hauts salaires souvent observés dans les sociétés publiques ne sont pas nécessairement dus à la capacité ou l'engagement inférieur en management, ou à la conscience que le Trésor viendra au secours d'une entreprise étatique s'effondrant et à d'autres facteurs, mais il pourrait y avoir des raisons théoriques pourquoi les sociétés publiques devraient payer de plus hauts salaires que les confrères privés opérant dans le même marché. Ces raisons sont essentiellement liées à leur différente fonction objective et à l'interdépendance oligopolistique entre les producteurs privés et publics. »*

[100] Cet effet de cliquet *(ratchet effect)* a été exploré dans la littérature par Mathias Dewatripont (1989), Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole (1988, 1990) dans les modèles d'agence avec sélection adverse.

différentes modalités contractuelles peuvent être envisagées afin de limiter les deux types d'asymétries (l'aléa moral et la sélection adverse) :

- *« cost-plus »,* ce type de contrat a des revenus soient fixés par rapport aux coûts *(cost-plus-percentage of costs contract)*, soient indexés à la rentabilité du capital (*cost-plus-fixed fee contract)*. L'écart entre le prix et les coûts est faible si le partenaire public a une connaissance précise de la rentabilité du capital. Le partenaire privé dans le cas d'une indexation de ces profits aux coûts à intérêt à augmenter ses coûts. Le partenaire public devra être vigilant à propos des coûts salariaux et des coûts d'achat des matériaux. Dans le cas où le coût est déterminé dès le début du contrat à partir des coûts estimés, le partenaire privé n'a aucun intérêt ni à les augmenter, ni à les diminuer. Le problème de sélection adverse est surmonté et l'efficacité productive est optimisée. Ces contrats posent malgré tout des problèmes d'incitation et de révélation similaires à ceux que rencontre la structure de gouvernance par réglementation (Laffont, Tirole 1993). Cela n'incite pas à des efforts de gestion, car l'entreprise est assurée d'une rente déterminée avec un taux de retour sur capital défini. Cela pousse le partenaire privé à investir essentiellement dans le capital (effet d'Averch-Johnson)[101]. Cette intensité capitalistique élevée peut être accompagnée de la création de surcapacité ou d'innovations technologiques non demandées.
- *« price-cap »,* c'est-à-dire, le plafonnement des prix s'apparente au contrat *« fixed-price »*, car le partenaire privé voit son transfert monétaire fixé. Le partenaire privé cherche à produire au coût le plus faible, car son revenu est déterminé. L'aléa moral s'en trouve réduit, car le partenaire privé bénéficie de sa rente avec un revenu de transfert en fonction de ses gains de productivité. Le recours à une formule de *«price cap»*, s'il permet d'éviter certains des problèmes d'incitation et de révélation généralement associés à la méthode de tarification de *« cost plus »*, n'incite pas l'opérateur à investir pour augmenter la qualité de ses prestations, mais à investir pour réduire ses coûts.

Chacune des modalités contractuelles ne se limite qu'à un seul des problèmes d'asymétrie informationnelle et connaît de nombreuses limites. De nouvelles incitations sont à rechercher. Ces nouvelles incitations risquent d'être coûteuses pour le partenaire

[101] L'effet Averch-Johnson indique une inefficacité à la régulation par les coûts, conduisant à un surinvestissement dans le capital.

public, et leur évaluation n'est pas intégrée dans le calcul du coût total du projet. Les partenariats public-privé sont des contrats complexes, dont le transfert des droits de propriété est daté. A partir de ce constat, le PPP peut être qualifié de contrat incomplet du fait de l'incertitude radicale des états futurs de l'environnement du contrat et donc des contingences du contrat.

2.2. L'incomplétude contractuelle

La théorie des contrats incomplets suppose l'existence de contrats incomplets de par l'incertitude de l'environnement avec une asymétrie de l'information. La propriété des actifs est placée au centre de l'analyse par la théorie des contrats incomplets dont le principal modèle est issu des contributions de Sanford Grossman et Oliver Hart (1986), Oliver Hart et John Moore (1990) et Oliver Hart (1995). Au-delà de ses particularités formelles, cette approche développe une réflexion originale sur la signification économique de l'incomplétude contractuelle. Sans nier l'importance des coûts de transaction, tous trois s'intéressent en premier lieu à l'idée d'incomplétude en lien avec celle de propriété d'un actif. Il s'agit, pour ces auteurs, de cerner précisément les effets incitatifs de la propriété. Dans le cas où le contrat ne spécifie pas le droit de décider de l'usage de l'actif, le droit résiduel de contrôle permet au propriétaire de disposer du bien. Ce propriétaire peut à travers cette possession avoir de l'autorité sur les hommes. Sanford Grossman, Oliver Hart et John Moore démontrent une inadaptation du contrat *ex post*, du fait de la connaissance commune des récompenses et des négociations moins coûteuses de chacune des parties. De plus, des configurations différentes de propriété des biens physiques sont responsables de différences d'efficacité à différentes étapes *ex ante* du contrat. Par conséquent cela limite leur capacité à analyser et identifier les interactions entre les différentes structures de propriété et les effets incitatifs.

La définition des droits de propriété doit conduire à une situation d'allocation optimale des ressources. Comme le contrat ne permet pas de définir clairement l'usage de l'actif du fait de l'incertitude quant aux états futurs du contrat. Il est important de savoir qui dans le contrat détient le droit résiduel de disposer de l'actif. Une définition adéquate des droits de propriété doit permettre d'internaliser les externalités et fournir ainsi aux individus des incitations à créer et à valoriser leurs actifs. L'organisation, et plus spécifiquement la firme, est alors vue par la théorie des contrats incomplets comme une structure spécifique de droits de propriété devant permettre la mise en œuvre d'incitations et de procédures de contrôle efficaces et efficientes. Ici, le partenaire privé

et le partenaire public sont concernés à travers le type de contrat et le degré de transfert des droits de propriété *in fine* des infrastructures.

Aujourd'hui cette approche est largement admise comme pertinente par la nouvelle économie institutionnelle dans l'analyse des relations contractuelles et en particulier dans celle des partenariats public-privé qui sont une forme de délégation en présence d'asymétrie informationnelle. Cependant, l'hypothèse sous-jacente à ce corpus théorique repose sur l'inexistence de coûts associés au processus de renégociation *ex post*. *A contrario*, la théorie des coûts de transaction considèrent que la renégociation est coûteuse et que les coûts de mal adaptation du contrat peuvent exister. De plus, l'asymétrie d'information existe entre les différents contractants avec une rationalité limitée des partenaires. C'est pour cela que nous allons emprunter la même démarche que celle de la théorie des coûts de transaction, car l'asymétrie d'information est centrale et les agents économiques ont une rationalité limitée.

2.3. Les coûts de transaction

Contrairement à ce que suppose la théorie néo-classique, la régulation par le marché est coûteuse. Autrement dit, il existe des coûts de transaction. L'existence de ces coûts rend d'autres modes de coordination plus efficaces. L'article fondateur de Ronald Coase (1937) explique qu'il existe des modes alternatifs de coordination au marché justifié par l'existence de coûts. L'entreprise, plus précisément la firme, comme objet d'étude dans une économie d'échange spécialisé (Ravix, 1990, p. 204), est un mode alternatif au marché, qui permet de dépasser les coûts de recours au système de prix. C'est par l'économie des coûts de transaction que se justifie le recours à la hiérarchie (Coase, 1937, pp. 390-391): *"The main reason why it is profitable to establish a firm would seem to be that there is a cost of using the price mechanism. The most obvious cost of "organizing" production through the price mechanism is that of discovering what the relevant prices are. This cost may be reduced but it will not be eliminated by the emergence of specialists who will sell this information".*[102]

[102] Traduction par nos soins : *"La raison principale pour laquelle il est profitable d'établir une société semblerait être qu'il y a un coût d'usage du mécanisme des prix. Le coût le plus évident de la production « organisée » par le mécanisme des prix est celui de découvrir quels sont les prix pertinents. Ce coût peut être réduit, mais il ne sera pas éliminé, par l'émergence de spécialistes qui vendront ces renseignements."*

De manière simplifiée, lorsque les coûts de transaction sont nuls et les droits de propriété parfaitement spécifiés, les agents corrigent spontanément (par des accords entre eux) les externalités. Ils organisent des quasi-marchés plutôt que de faire intervenir l'État. Pour qu'il y ait compensation privée d'une externalité, il faut donc un système de droit de propriété complet. On peut délimiter parfaitement l'ensemble des droits sur toutes les ressources et les rendre exécutoires pour un coût nul. Le gouvernement doit donc évaluer non seulement les avantages mais aussi les inconvénients et donc les coûts de transaction de chacune des parties. Une fois l'évaluation menée, il peut réintroduire ses coûts.

Trois sortes de coûts existent :

- « coûts de recherche et d'information » : par exemple, coûts liés à la découverte des prix adéquats ;
- « coûts de négociation et de décision » : par exemple, coûts de négociation et de conclusion des contrats ;
- « coûts de surveillance et d'exécution » : par exemple, coûts liées à la surveillance des prestataires.

Ces trois coûts constituent les coûts de transaction. Lorsque ces coûts sont élevés, l'individu choisit la firme plutôt que le marché. Cette analyse a été ensuite développée par Oliver Williamson (1975). La firme y est analysée comme étant la solution organisationnelle permettant de dépasser les difficultés contractuelles. L'incomplétude des contrats et les coûts de transaction sont associés aux choix organisationnels.

Oliver Williamson va partir de deux postulats :

- une rationalité limitée des agents, empruntée en partie à Herbert Simon[103], qui ne sont pas en mesure d'analyser toutes les informations et d'établir toutes les contingences possibles, conduit à l'incomplétude contractuelle. Cependant la rationalité limitée des agents leur permet d'effectuer des calculs et donc des choix, qui ne sont pas optimaux au sens de la théorie standard. Le comportement de l'individu conduit à une solution « satisfaisante ». L'agent est donc obligé de se contenter d'accords incomplets quels que soit le niveau d'incertitude de leur environnement.

[103] Les agents sont supposés être *« intentionnellement rationnels, mais seulement de façon limitée »* (Simon, 1961, p. 25). La rationalité limitée se comprend dans la théorie des coûts de transaction à partir de la capacité limitée des agents économiques en termes de calcul et de communication.

- Les agents sont supposés opportunistes (Williamson, 1993). L'incomplétude et l'incertitude radicale conduisent les agents à l'opportunisme (Williamson, 1975) sous certaines conditions de captation de rente et à accroître les coûts de négociation et de transaction.

Donc plus le contrat est complexe et plus le nombre de scénarios de transactions possibles est élevé.

En présence de possibilité d'opportunisme, les contrats doivent reposer sur des engagements crédibles, engageant les parties à respecter les termes du contrat. La crédibilité de l'engagement des parties dépend des clauses de sauvegardes mises en place par les contractants et de l'autorité de régulation ainsi que de son pouvoir exécutif. L'incomplétude est souvent rapportée aux lacunes des clauses contractuelles. Or, les silences du contrat ne peuvent être assimilés à des silences sur les obligations, car les vides sont comblés par l'application des règles juridiques et jurisprudentielles. Ainsi un contrat court ne peut être considéré comme un contrat incomplet. Les partenaires s'en remettent au régime légal applicable à défaut de dispositions contraires. Dans ce cas, le juge interprétera le contrat établi de bonne foi.

De même qu'un contrat long, comme celui du PFI, ne peut être considéré comme un contrat complet puisqu'il est impossible de prévoir tous les états futurs de la relation partenariale. Car le peu de recours en justice au Royaume-Uni s'explique, ici, par sa difficulté et les coûts associés. La « Common Law » est un cadre juridique ne faisant pas de distinction entre la personne privée et publique. Ce système juridique repose sur deux principes fondamentaux : la liberté contractuelle et l'inviolabilité des contrats. C'est pour cela que les contrats se doivent de prévoir toutes les clauses et circonstances pouvant altérer leur exécution. Ce sont des contrats que l'on peut qualifier de sur-mesure, donc négocié *ex ante*.

La théorie des coûts de transaction se concentre essentiellement sur la partie *ex post* du contrat. De plus, la conception et la complexité des clauses du contrat impliquent dans le cas des infrastructures, un investissement spécifique[104], conduisant à une quasi-rente. Cette spécificité peut être multidimensionnelle (Williamson, 2002, p.176) selon les caractéristiques physiques des investissements, leur localisation, la taille du marché, de connaissances spécialisées nécessaires à la transaction, de leur

[104] Un investissement spécifique correspond à un investissement fait pour un lieu ou avec une fonction précise qui ne peut être utilisée ailleurs ou par un autre fournisseur.

identification à une marque, du besoin de synchronisation qu'ils nécessitent : *« Such specialized investments may take the form of specialized physical assets (...), site specificity (...), dedicated assets (...) or brand-name capital »*[105]. Alors, le comportement opportuniste du fait de cette particularité des investissements devient réel et sérieux (Klein, Alchian et Crawford, 1978, p. 298) : *« ...as assets become more specific and more appropriable quasi rents are created (and therefore the possible gains from opportunistic behavior increases), the costs of contracting will generally increase more than the costs of vertical integration. »*[106]. Ce risque d'opportunisme est souvent présenté comme minimal quand une gestion et un suivi des comportements opportunistes post-contractuels sont prévus. Ceci reste pourtant une analyse *ex post* du contrat, et de nombreux contrats de concessions sont renégociés au bout de deux à trois ans en moyenne (Guasch, 2004). Le changement des clauses des contrats peut être mineur et ne pas remettre en cause le contrat initial, mais il peut aussi conduire à des changements majeurs. Dans ce dernier cas, il faut envisager de le qualifier comme nouveau. La rigidité du contrat et les renégociations ne peuvent être considérées comme l'outil d'une augmentation du degré de complétude du contrat. Un contrat plus rigide n'est pas plus complet ni plus optimal, et il n'en sera pas moins renégocié (Saussier, 2000).

De fait, la distinction sur la nature des coûts est importante : les coûts d'information, les coûts d'application ou de mise en conformité, et les coûts de contractualisation varient considérablement selon le type de propriété. La renégociation est coûteuse et des coûts de mal-adaptation peuvent exister. Le modèle développé par Athias et Saussier (2006) sur un échantillon de 71 concessions[107] à péage cherche à valider plusieurs hypothèses théoriques fortes : l'environnement incertain des concessions à péage, la complexité des contrats et la réputation des parties contractantes. Ils élaborent un modèle mixte de théorie des coûts de transaction et de la théorie des contrats incomplets (Hart, 1995). La thèse posée en contre-pied aux études empiriques menées (Bajari, Tadelis, 2001) est celle des négociations contractuelles comme dimension indépendante de la forme du contrat signé. Donc, les rigidités et

[105] Traduction par nos soins : *« De tels investissements spécialisés peuvent prendre la forme de capitaux physiques spécialisés (...), de spécificités de site (...), de capitaux dédiés (...) ou de capital de marque déposée. »*

[106] Traduction par nos soins : *« comme les actifs deviennent plus spécifiques et plus appropriés des quasi-rentes sont créées (et donc les possibles gains accroissent les comportements opportunistes), les coûts contractuelles augmenteront généralement plus que les coûts de l'intégration verticale.»*

[107] Précisons que l'échantillon est constitué de 67% de concessions françaises et le reste porte sur les pays suivants : Grèce, Royaume-Uni, Canada, Portugal, Bénin, Chili et Thaïlande.

incomplétudes ne sont pas synonymes, et elles ne reflètent pas toutes deux une probabilité forte de renégociations. « *…les arbitrages entre flexibilité et rigidité contractuelle sont plus complexes que ne le laisse penser la théorie des coûts de transaction qui suppose généralement une relation monotone entre le degré de spécificité des investissements et l'utilisation de contrats rigides.* » (Athias, Saussier, 2006, p. 575).

Pour certains biens, il peut être difficile de définir tous les éléments de qualité *ex ante* et de fait il peut être préférable de procéder à une intégration verticale de l'activité (Klein, Alchian et Crawford, 1978, p. 300). Une mauvaise spécification contractuelle, spécialement concernant l'évolution des prix peut évoluer *ex post* en générant de forts coûts de transaction rendant ainsi l'option traditionnelle plus profitable que les partenariats public-privé. Ceci est vrai quand on se trouve avec une forte dépendance d'un bien vis-à-vis d'un autre, d'une spécificité sectorielle et d'un pouvoir de négociation détenu par un des contractants (cas des partenariats public-privé dans les infrastructures, avec des actifs spécifiques). Ici on reprend le concept de pouvoir de négociation selon Michaël Porter (1990). La qualité et le pouvoir de chaque acteur du marché représentent les forces qui agissent sur la position concurrentielle de l'entreprise, ici du partenariat, et peuvent constituer un avantage concurrentiel pour l'un d'entre eux, et donc peut augmenter l'asymétrie informationnelle.

Les asymétries informationnelles doivent être analysées à la fois *ex ante* (conception et construction de l'équipement)[108] et *ex post* (exploitation).

- *Ex ante*, les travaux d'Harold Demsetz (1968) proposent une seule vision alternative à la réglementation traditionnelle. Un niveau d'efficacité optimale peut être obtenu si le prix tarifé par l'entreprise qui a remporté l'enchère atteint son coût moyen minimum, car une entreprise qui déciderait de proposer le prix le plus bas y compris en dessous de ses coûts, en espérant anticiper les gains liés aux renégociations serait exclue ensuite du marché. Dans ce cas, la qualité est fixée dans le contrat, et donc définissable, les entreprises se font concurrence par les prix pour avoir le droit d'accéder au marché pendant une durée déterminée. L'entreprise proposant le prix le plus bas remporte le contrat. Pour que ce mécanisme soit optimal, il est nécessaire que deux hypothèses soient remplies : le nombre de candidats doit être suffisamment important ; et les possibilités de collusion entre les agents

[108] Nous entendons par *ex ante* avant la livraison du bien ou du service. Et *ex post* signifie que le contrat est en cours d'exécution.

économiques doivent être inexistantes. Cependant, afin de comparer les différentes propositions des candidats, le partenaire public doit être en mesure d'établir clairement les attentes du consommateur tant au niveau qualitatif qu'au niveau quantitatif. Les partenariats public-privé étant des contrats de long terme ils sont soumis à l'incertitude et aux changements technologiques. Le prix proposé reflète les conditions définies à court terme et les anticipations des changements futurs ne peuvent être réalisées. Le prix proposé est donc non crédible selon Oliver Williamson. Il peut être bas afin d'obtenir le marché, dans une perspective de renégociations rapides. Ce mode d'attribution des contrats est préféré quand toutes les clauses qualitatives et quantitatives sont simples à définir. Sinon le processus de négociation reste celui permettant la révélation de l'information (Bajari, McMillan et Tadelis, 2005), limitant ainsi les risques d'opportunisme de la part du partenaire privé. Par conséquent le prix ne peut plus être un mécanisme de coordination efficace dans ce cas.

De plus si la non-confidence des conditions contractuelles n'est plus garantie, cela peut être source de collusion et de corruption. La corruption est un sérieux obstacle à la réussite des partenariats public-privé puisqu'elle valorise des comportements de captation de rente informationnelle et exacerbe les comportements opportunistes.

- *Ex post* : Une fois l'enchère remportée, l'opérateur peut en effet revenir sur les promesses qu'il a faites et qui lui ont permis de gagner l'appel d'offre. Il peut notamment diminuer la qualité du service fourni, ou encore ne pas respecter des engagements en matière de délai de réalisation ou de renouvellement des investissements (Prager, 1990).
- L'étude de David Kennedy (2002) analyse la forme optimale du contrat dans le cas du choix d'infrastructures municipales. Les contrats particulièrement étudiés sont ceux de la concession, du contrat de gestion et du contrat de service[109]. L'objectif de cet article est de démontrer que dans le cas d'une mise en concurrence des partenaires, la forme des contrats doit fournir un équilibre entre les risques et les incitations à l'efficacité économique. Un moyen peut être celui d'une régulation de type « price cap » modifié sous l'égide d'experts.

[109] Le contrat de service est définit par David Kennedy, comme un contrat passé entre une compagnie municipale et la municipalité elle-même.

Stephen C. Littlechild (2002) nous rappelle les deux possibilités d'organisation de Demsetz (Littlechild, 2002, p. 300) : soit un système de franchise afin de satisfaire un marché particulier pour lequel l'entreprise présente le meilleur rapport qualité-prix, soit la propriété publique pour la distribution. Ce système peut être mis en place par l'enchérisseur offrant le service le plus technique au prix le plus bas. Ici, le marché est remplacé par une autorité de contrôle. De plus, l'exemple décrit, par Stephen C. Littlechild, cherche à expliquer qu'un contrat rédigé de manière précise et avec la prise en compte des modalités de discussion prédéfinies est efficace et permet de dépasser certaines limites des contrats de partenariats public-privé.

L'une des limites des partenariats public-privé avec infrastructures dépend du degré de spécificité des actifs (Klein-Crawford-Alchian, 1978) car, ces derniers peuvent être des investissements durables qui sont avancés pour réaliser la transaction et qui ne sont pas redéployables sans coût vers d'autres usages ou d'autres clients. Par conséquent, une fois de tels investissements effectués par l'une ou les deux parties contractantes, une dépendance bilatérale se crée. La nature de la dépendance est différente selon si l'on est dans un cas de figure d'une rente de monopole ou pas. La forme du marché et le nombre d'offreurs potentiels, de demandeurs impliquent évidemment une analyse plus nuancée du degré de dépendance et de la nature de la rente elle-même et donc de ses conditions de régulation.

Conclusion Chapitre 2

De nombreux économistes justifient une moins grande intervention de l'État dans le but d'accroître l'efficience de la propriété privée à travers les gains d'efficacité qu'elle peut procurer (Shleifer, 1998). Favoriser la participation du privé dans la fourniture du service public est donc un moyen d'augmenter l'efficacité sous certaines conditions par les gains liés aux effets d'expérience d'échelle, de management de projet. L'idée de déléguer la fourniture d'un SIG par la constitution d'un partenariat public-privé implique une nouvelle forme de présence de l'État dans l'économie et de nouvelles compétences dans la gestion et la mise en œuvre de ces PPP.

Le changement du mode de présence de l'État dans l'économie est justifié par une intervention publique jugée moins efficace. La forme de délégation remet en cause de façon plus ou moins intense la possibilité pour l'État de jouer sa fonction régulatrice. Les théories de l'économie publique traditionnelle et du bien-être ont cherché à justifier d'une intervention sous certaines conditions, en remédiant aux défaillances du marché.

Les dysfonctionnements que sont les biens collectifs, les externalités et l'existence de monopole naturel peuvent justifier l'intervention de l'État pour compenser les perdants (en cas d'externalités négatives) ou faire participer les gagnants (en cas d'externalités positives), voire même pour prendre en charge la production du bien en cas de fortes externalités positives (exemple de l'éducation) ou négatives (exemple des stations d'épuration). L'Ecole du *Public Choice* met en avant de nouvelles contraintes aux défaillances existantes : l'État, lui-même, ses représentants et leurs comportements. Les intérêts des agents publics sont prioritaires par rapport à ceux de l'intérêt collectif. Le cadre incitatif dans lequel s'opèrent les décisions est décisif pour dépasser les limites de la théorie du *Public Choice*. De fait, le choix et la négociation des contrats ne peuvent plus s'opérer avec une symétrie de l'information. L'intérêt général n'est plus garanti par les choix publics effectués. L'analyse de Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole justifie alors de mesures d'incitations afin d'obtenir une transmission véridique des informations.

La mission publique ou sociale des SIG relève de l'intérêt général et de l'intérêt collectif. Ces dimensions ont été ignorées ou limitées à des tentatives d'agrégation des utilités individuelles. De plus, le partenariat public-privé est une forme hybride de transfert de certaines missions de service public, sans systématiquement être un transfert de propriété. Cette forme hybride s'impose aujourd'hui à toutes les économies y compris aux Pays en Développement (PED) ou aux Pays les Moins Avancés (PMA). Il est donc difficile d'utiliser les outils théoriques traditionnels pour expliquer les liens entre ces différents modes de présence publique dans l'économie et leurs effets et le degré de délégation qui permet l'efficacité la plus élevée. La dimension microéconomique s'impose mais ne suffit pas à appréhender les nouveaux enjeux de ces relations contractuelles dans un univers d'incertitude radicale et d'asymétrie informationnelle. L'analyse reste centrée sur des solutions *ex post* aux biais existants. L'évaluation devient le moyen de valoriser les effets *ex post* de l'asymétrie informationnelle et du comportement opportuniste des agents afin de les intégrer au contrat *ex ante* par la prévision la plus précise des scénarios à venir et de leur résolution.

CONCLUSION PARTIE 1

Les infrastructures sont des investissements dont les montants importants supposent des choix de long terme et des engagements financiers que les pays d'Europe centrale (PEC) ne sont pas aujourd'hui en mesure de financer seuls.

En effet, nous avons établi que les besoins sont importants pour ces économies en mutation. Les PEC manquent de financements internes et les apports de capitaux de l'extérieur, investissements directs étrangers et aides et fonds communautaires, ne suffisent pas. Dans cette partie nous avons analysé donc les différentes modalités de financement des infrastructures. Les partenariats public-privé deviennent un moyen de développer entre autres les axes de transports prioritaires européens (TEN). Ils peuvent être présentés comme une solution répondant aux contraintes multidimensionnelles de ces économies. L'étude empirique des formes et des modes de développement des partenariats public-privé a permis d'établir que l'existence des partenariats public-privé est ancienne et mondiale. *A contrario*, les PEC sont des pays où les partenariats public-privé sont récents et se développent lentement. Les institutions en mutation ainsi que l'environnement économique et juridique contribuent à inhiber ce développement.

Les SIG sont des services relevant de l'intérêt général. Ils sont indispensables au développement harmonieux de la construction européenne, en assurant la cohésion économique, sociale et territoriale de l'ensemble. Cette contractualisation de la fourniture de SIG implique une nouvelle forme de présence publique plus délégative avec des outils de suivi et d'analyse. La présence de l'État dans la sphère économique n'est plus basée sur la production de SIG, mais sur le transfert de responsabilités et l'externalisation de leur fourniture. La participation du privé dans la fourniture de SIG est considérée souvent comme un moyen d'en augmenter l'efficacité. C'est à travers différentes perspectives théoriques que nous avons analysé les liens unissant le contrat de partenariats public-privé et les partenaires publics et privés. Les résultats de l'analyse théorique de cette nouvelle forme de présence de l'Etat dans l'économie nous a conduit à isoler plusieurs caractéristiques fortes de la relation partenariale mixte. L'incomplétude des contrats et l'asymétrie informationnelle en sont les hypothèses fortes du cadre d'analyse des partenariats public-privé. Elles justifient l'existence d'une multiplicité de formes contractuelles et de la recherche de moyens afin de dépasser ces deux contraintes intrinsèques au contrat.

Les limites existent. Et pour éviter qu'elles ne deviennent préjudiciables à l'usager, et au citoyen, l'évaluation publique peut-elle conduire à une analyse réaliste des engagements financiers ainsi que de la portée des clauses contractuelles avec une répartition des risques acceptables par les deux parties ? Cette phase d'évaluation et l'analyse de la répartition des risques sont le cœur de l'arbitrage entre le recours à la forme traditionnelle de fourniture de SIG et à celui du partenariat public-privé.

PARTIE 2

EVALUATION ET LIMITES DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE

INTRODUCTION

Le partenariat public-privé repose sur une multiplicité de formes juridiques. Les ressources internes de financement du développement des infrastructures sont caractérisées par une insuffisance de l'épargne interne et un budget de l'État limité. Le choix de financer entièrement ou pas les infrastructures côté public ne peut plus se concevoir sans prendre en compte toutes les contraintes financières et budgétaires des pays d'Europe centrale. Le partenariat public-privé s'ajoute aux marchés publics et devient un outil supplémentaire proposé aux collectivités territoriales. Ainsi, ces dernières peuvent s'acquitter de leurs missions de service public sans accroître leur endettement et sans être limitées par des capacités de financement de plus en plus réduites. Le partenariat devient donc une forme alternative au financement entièrement public. De nombreux points de débat sur les limites des expériences internationales de partenariat public-privé nécessitent de préciser les formes d'évaluations existantes des partenariats public-privé *ex ante* et *ex post*. Quelles sont les modalités d'évaluation à mettre en œuvre ? Doivent-elles être faites tout au long du processus de conception, réalisation et exploitation du partenariat public-privé sur la durée de vie de l'ouvrage et/ou du service ? Cette évaluation permet-elle de répondre clairement à la question du choix entre la fourniture traditionnelle de SIG par le public, ou par le privé en comparant le coût et la primauté d'un projet sur l'autre en termes d'efficacité ? Quelles sont les limites à l'évaluation des projets de partenariat et quelles en sont les conséquences pour effectuer l'arbitrage entre différents projets ?

L'évaluation peut être définie de différentes manières. Certaines définitions posent l'évaluation comme une activité principalement cognitive. La définition par exemple donnée officiellement en France figure dans le décret du 22 janvier 1990 : *«L'évaluation d'une politique publique au sens du présent décret a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés.»*[110].

L'évaluation est nécessairement fondée sur les principes des obligations de service public de chaque pays, donc dépendante de chaque structure institutionnelle et juridique et par conséquent attachée aux dimensions historiques, culturelles, et au mode de présence de l'État dans l'économie. Les pays d'Europe centrale sont peu habitués à

[110] Décret no 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, NOR: PRMX8900173D, p. 1.

l'évaluation telle que pratiquée en France et en Grande-Bretagne. Les systèmes d'évaluation s'inspirent donc largement de celui impulsé par l'Union Européenne.

C'est pour cela que nous allons dans un premier temps analyser l'évaluation *ex ante* du partenariat et les déterminants du choix d'un partenariat public-privé au niveau communautaire pour la Pologne et la Hongrie. Ensuite nous mobiliserons le cas britannique avec le principe de « Best Value for money », avec l'évaluation du coût du projet et l'arbitrage entre le tout public ou le PFI. Dans un second temps, nous verrons la manière dont les organismes internationaux évaluent *ex post* les projets, en tant que financeurs principaux des partenariats public-privé en Europe centrale. Et à partir des limites des partenariats public-privé que sont l'asymétrie d'information et la complexification des contrats, nous nous interrogerons sur les solutions différentes qui peuvent être envisagées et sur une possible nouvelle gouvernance des relations partenariales.

Chapitre 1. Les différentes phases d'évaluation et les déterminants du choix d'un partenariat public-privé pour la Pologne et la Hongrie.

Il y a deux principales directives communautaires applicables aux partenariats public-privé, il s'agit des directives du 31 mars 2004, celle relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, et celle relative à la coordination des procédures de passation des marchés dans le secteur de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. Le droit communautaire des marchés publics et des concessions vise essentiellement à créer un marché intérieur qui garantisse la libre circulation des biens et des services ainsi que le droit d'établissement et les principes fondamentaux d'égalité de traitement, de transparence, de reconnaissance mutuelle et du rapport qualité/prix obtenu lorsque des pouvoirs publics achètent des produits ou confient des travaux ou des services à des tiers. Le livre vert sur les partenariats public-privé (Com, 2004) a suscité beaucoup d'intérêt. Une des questions est le dialogue compétitif qui est une nouvelle procédure de passation introduite par la directive 2004/18/CE et conçue spécifiquement pour les marchés publics complexes, dont les partenariats public-privé. Cette procédure a pour objectif de confronter les besoins de l'administration avec différentes solutions proposées par des entreprises de façon à permettre au partenaire public d'identifier les solutions les plus pertinentes au regard de ses besoins. Ce dialogue avec les candidats est mis en œuvre quand le marché est considéré comme complexe c'est-à-dire où les moyens techniques et/ou le montage juridique et/ou financier sont difficiles à définir par le partenaire public.

Certains contrats de partenariats public-privé peuvent être passés avec une phase de dialogue compétitif ou pas. La phase d'évaluation reste une phase obligatoire de tout projet et qui propose une estimation et différents scénarios, lesquels auront l'avantage de mettre en évidence les facteurs d'incertitude et de risque sur lesquels la négociation devra porter. Pour cela, il est indispensable de définir de manière précise les objectifs de l'évaluation d'un partenariat public-privé ainsi que les moyens mis en œuvre *ex ante*.

Dans le cas des partenariats public-privé, l'évaluation préalable doit faire apparaître les conditions dans lesquelles la négociation sera un succès. Une analyse se limitant aux performances strictement financières est-elle suffisante afin de juger de la performance globale des partenariats public-privé par rapport aux objectifs politiques et sociaux assignés ? Quels sont les déterminants de l'évaluation d'un partenariat public-

privé permettant aux partenaires publics d'arbitrer et de faire un choix entre différents projets?

Dans un premier temps, l'évaluation économique de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé [111] est analysée en distinguant l'évaluation *ex ante* de celle *ex post*. L'analyse des déterminants de l'évaluation au niveau communautaire nous amènera au constat d'un processus continu et multidimensionnel dans lequel l'évaluation n'est plus bipolaire. Puis nous reviendrons sur l'exemple britannique de PFI où l'évaluation du principe de la « Best Value for Money » repose sur une justification du recours aux financements privés à partir d'une plus grande efficacité.

La deuxième partie traite des limites identifiées des PPP *ex ante* que sont l'asymétrie informationnelle et le partage des risques. Les risques et leur partage entre les différents partenaires relèvent en partie du jeu de la négociation et impliquent des coûts du côté public. Quels sont les moyens de les dépasser dans le cadre d'une relation partenariale ?

[111] Nous allons nous attacher aux exemples de la BEI, de Commission Européenne et de la BERD qui sont les acteurs principaux dans les PEC. De plus, la BEI réalise 60% de ces prêts en faveur de PPP dans le secteur des routes et autoroutes entre 1990 et 2003 et cette tendance s'est maintenue depuis.

Section 1. L'évaluation *ex ante* des partenariats public-privé

La phase *ex ante* de l'évaluation des PPP d'Europe centrale est encadrée par le droit communautaire, et par le contexte juridique national. L'analyse de la logique d'ensemble d'évaluation passe par ces deux dimensions. L'analyse communautaire s'attache à mesurer l'impact de ces choix et de l'efficacité de sa politique à travers différents critères analysés ci-dessous. L'analyse financière et économique des projets permet de mettre en exergue les avantages et les coûts de chaque projet en termes monétaires.

1.1. La logique d'ensemble de l'évaluation

1.1.1. Au niveau communautaire

La démarche globale de l'évaluation de la Commission européenne[112] est ancienne et systématique. C'est avec le développement des fonds d'aides au développement que l'évaluation va fonder l'action communautaire, car l'évaluation devra se faire *ex ante* et *ex post* afin d'apprécier l'impact de l'action communautaire. La directive de 1993 renforce et précise l'obligation d'évaluer y compris de manière concomitante. La Commission européenne a développé et formalisé la méthodologie d'évaluation de son aide en donnant la priorité aux résultats et aux impacts des projets.

Les pays membres, les partenaires ainsi que la commission ont la responsabilité conjointe d'évaluer *a priori* et *a posteriori*. L'évaluation doit utiliser toutes les informations disponibles afin d'apprécier l'impact socio-économique des mesures, leur adéquation ayant été vérifiée avec les comités de pilotage des programmes. L'évaluation concomitante s'inscrit dans une démarche de suivi de l'efficacité des mesures (cf. tableau n° 27). La logique d'ensemble de l'évaluation s'articule en fonction des critères à évaluer. Certains d'entre eux peuvent être mesurés tout au long du processus.

Le diagramme ci-dessous permet de synthétiser les orientations de l'évaluation en fonction des critères et des étapes relatives à l'évaluation. Cette grille méthodologique donne l'orientation générale de toute évaluation ainsi que les différentes étapes d'une évaluation et les critères choisis. Cependant, une évaluation peut relever aussi d'un cadre particulier et nécessiter des questionnements particuliers. Dans ce dernier cas, il peut être nécessaire d'établir les typologies des résultats, des effets et d'identifier les destinataires ou bénéficiaires.

[112] Les outils d'évaluations sont disponibles sur le site suivant: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/index.htm

TABLEAU 27 : LES DIFFERENTES ETAPES D'EVALUATION DES CRITERES AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE :

	Evaluation		
CRITERES D'EVALUATION	***Ex ante***	***Intermédiaire***	***Ex post***
1/ Pertinence	**x**	**x**	
2/ Cohérence	**x**		
3/ Economie	**x**	**x**	**x**
4/ Efficacité	**x**	**x**	**x**
5/ Efficience	**x**	**x**	**x**
6/ Durabilité			**x**
7/ Utilité			**x**
8/ Consistance	**x**	**x**	**x**
9/ Effets de redistribution et d'allocation	**x**	**x**	**x**
10/ Admissibilité	**x**	**x**	**x**

Source : *Tableau extrait et traduit d'European Commission DG Budget Evaluation Unit, 2004, «Evaluating EU Activities : a practical guide for the Commission Services", p. 39.*

Tous les critères ne sont pas systématiquement évalués dans le cadre d'une action communautaire, et d'un partenariat public-privé. Nous allons rappeler l'objet de l'évaluation de chacun des critères utilisés.

1/ Le critère de pertinence se comprend par la définition d'un champ d'analyse pour lequel les objectifs d'intervention sont pertinents afin de saisir les problèmes et les questions à aborder à chaque étape du projet.

2/ Celui de cohérence est surtout envisagé *ex-ante* afin de savoir si la logique d'une action ou d'une intervention n'est pas en contradiction avec d'autres interventions qui ont des objectifs similaires.

3/ Economie : L'évaluation cherche à déterminer la disponibilité des ressources ainsi qu'une analyse de leur quantité et qualité au meilleur prix.

4/ L'efficacité est mesurée par rapport aux objectifs et leur réalisation. Les temps d'évaluation se font ici à chaque étape du processus.

5/ Pour l'efficience, l'évaluation s'attache à déterminer dans quelle mesure les effets escomptés sont obtenus à un coût raisonnable ? Ici l'efficience peut être normalement mesurée au moyen des taux de rentabilité économique et financière des projets. Cependant il est fréquent que ce taux de rentabilité ne soit pas calculé *ex ante*. De fait l'efficience du projet sera mesurée aussi grâce à une analyse de type coût-efficacité, c'est-à-dire *a posteriori*.

6/ Durabilité : comprendre l'impact positif des mesures et de leurs effets jusqu'au dernier.

7/ Utilité : C'est une analyse *ex post* sur les effets et leur concordance avec les besoins et avec les problèmes posés au départ.

8/ Cohérence : dans quelle mesure les retombées négatives ou positives sur les domaines de l'économie, le social… ont été maximisées ou minimisées ?

9/ Effets de redistribution et d'allocation : dans quelle mesure les effets de redistribution ou d'allocation positifs ou négatifs ont été maximisés ou minimisés ?

10/ Admissibilité : dans quelle mesure les acteurs du marché acceptent ou pas les mesures mises en œuvre ?

Les réponses à ces questions permettent d'établir les conclusions de l'évaluation. Chacune des questions peut faire l'objet d'une définition plus précise en fonction des priorités et doit permettre de maximiser la valeur ajoutée communautaire (Bachtler, Taylor, 2003). Selon ECOFIN (2004), certains critères sont jugés pertinents à partir du cadre logique suivant :

TABLEAU 28 : CADRE LOGIQUE DES 5 CRITERES D'EVALUATION DE LA GESTION DU CYCLE DU PROJET

	Logique de l'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources de Vérification	Hypothèses
Objectifs globaux	Pertinence			
Objectif Spécifique	Impact			
Résultats	Efficacité		Efficience	
Activités		Moyens	Coûts	
				Conditions préalables

VIABILITE

Source : ECOFIN, 2004, « Analyse financière et économique de projets », EuropeAid, p. 59.

Etant donné la grande diversité des projets et programmes, chaque critère peut être adapté et affiné. Johan Willner (2001) a effectué des études comparatives dans différents secteurs pour préciser la notion d'efficacité. Il démontre que la propriété publique est efficace dans plus de la moitié des secteurs. Il conclut d'un point de vue théorique que l'intervention publique peut actuellement produire de meilleurs résultats dans le cas des marchés oligopolistiques, même s'il crée des sureffectifs. Dans le cas du secteur de l'infrastructure où le monopole est la situation la plus répandue, et donc où la concurrence y est faible, il y a peu de justifications théoriques permettant de montrer que la concurrence puisse rendre le secteur privé plus efficace.

Dans le cadre communautaire, les fonds communautaires représentent l'un des plus importants marchés pour les firmes de conseil et d'évaluation au niveau mondial. Les partenariats public-privé s'inscrivent dans cette logique, puisque très souvent cofinancés par des fonds communautaires dans le cadre des infrastructures. Les partenariats public-privé cofinancés par des fonds communautaires ou par d'autres organisations internationales sont appelés partenariats public-privé hybrides. Dans le cas des Fonds de Cohésion et IPSA, il faut spécifier les montants des coûts éligibles et des coûts totaux. Les coûts éligibles sont ceux qui seront couverts par les fonds européens. La différence entre ces deux coûts dépend des dépenses d'acquisition des terrains, du taux de TVA, des dépenses additionnelles liées à la mise en œuvre, du travail et des dépenses liées. Le taux de cofinancement est le pourcentage des coûts éligibles et sont donc couverts par les financements de l'UE. Les fonds structurels sont limités à 75% du financement des coûts éligibles. Les fonds de cohésion peuvent atteindre 80 à 85% des coûts éligibles (Commission Européenne, 2007a, p. 27). La part de financement communautaire est donc déterminante.

L'évaluation de chaque partenariat public-privé porte sur la globalité du programme sans négliger aucun critère. Elle est souvent pilotée par des comités de suivi qui regroupe l'ensemble des acteurs publics et parfois privés. L'accumulation d'expériences permet d'améliorer la gestion et la conception des programmes dans un processus continu. Les déterminants du recours au partenariat public-privé sont multiples et vont être analysés afin de légitimer le choix d'un partenariat public-privé plutôt que le recours à l'investissement public.

1.1.2. L'analyse financière et économique du projet

Le propos essentiel de l'analyse financière et économique est de valoriser en termes monétaires les coûts et les avantages, par la faisabilité du projet et par son étude financière et économique. Les coûts sont généralement connus, mais certains avantages peuvent ne pas avoir de prix, et peuvent être difficiles à évaluer *(« avantage non valorisable »* notamment dans les secteurs sociaux). Les résultats peuvent être exprimés de plusieurs manières, à travers plusieurs ratios.

- La faisabilité du projet

L'analyse de la faisabilité du projet précède l'analyse financière. Le projet doit être étayé par des études complémentaires variées indiquant que le projet constitue le meilleur choix possible parmi d'autres projets réalisables et que l'option particulière proposée à un financement communautaire est faisable.

Un rapport de faisabilité pour une grande infrastructure contient des informations relatives à l'environnement économique et institutionnel, y compris les agents concernés[113,] à la prévision de la demande (d'une étude de marché), à la technologie disponible, au projet de production (y compris le taux d'utilisation d'une infrastructure), aux exigences de personnel, à l'échelle du projet, à la localisation, aux intrants physiques, à l'opportunité de la mise en œuvre, aux étapes de l'expansion, à la planification financière, aux aspects relatifs à l'environnement. L'auteur du projet doit prouver que son choix est le meilleur par rapport à toutes les options possibles. La faisabilité d'un projet ne concerne pas uniquement les aspects de l'ingénierie, mais aussi les questions de commercialisation, de gestion.

L'auteur du projet doit prouver que son choix est le meilleur parmi toutes les options possibles. La faisabilité d'un projet ne concerne pas uniquement les aspects de l'ingénierie, mais aussi les questions de commercialisation, de gestion.

La démarche, y compris au niveau communautaire, s'inscrit dans un arbitrage entre les coûts et les bénéfices. Trois logiques d'analyses pour comparer des projets existent : l'analyse coût-avantage, l'analyse coût-efficacité, l'analyse coût-utilité.

[113] L'analyse de faisabilité s'appuie aussi sur celle des agents en général, c'est-à-dire y compris les agents dont les intérêts ne peuvent être identifiés. Le projet doit analyser prioritairement les bénéficiaires et les agents affectés par le projet. De plus dans le cas, d'une perte subie pour un des groupes à cause du projet, il devra être reformulé.

L'analyse coût-avantage (Commission Européenne, 1997, 2007a) cherche à déterminer les effets du projet en termes monétaires traduits sous forme de ratios. Elle est utilisée pour comparer des interventions différentes dans des situations différentes. Dans la démarche de projet, chaque PPP reste unique et n'est pas transposable d'une situation à une autre. Elle valorise les avantages par calcul direct ou par approximation (c'est-à-dire en utilisant des indicateurs ou des facteurs représentatifs qui donnent une valeur plus ou moins fiable). Elle prend en compte les mécanismes de recouvrement des coûts (contributions des utilisateurs pour bénéficier des services) lors de l'élaboration des cash-flows, l'analyse de la solvabilité et de la viabilité. Elle permet de vérifier si des critères par exemple d'accès aux services sont bien respectés. Dans certains cas, un projet peut être considéré comme valable du point de vue de l'analyse coût-avantage, mais inférieur aux autres solutions envisageables. On choisit entre les différents projets en fonction des critères de rentabilité utilisés.

L'analyse coût-utilité (Commission Européenne, 1997, 2007a) se définit par la mesure de l'impact par rapport à l'utilité du service ou de l'intervention pour les personnes concernées. Les unités d'utilité mesurent la valeur d'usage des résultats pour les utilisateurs et les bénéficiaires. Elle s'appuie sur la logique de calcul néoclassique de l'utilité et du calcul du surplus de l'agent économique concerné. Cette méthode peut être affinée par la prise en considération de l'incertitude, et du risque avec une distribution probabiliste ou pas, et ainsi pourvoir prendre en compte le problème de la distribution des effets.

L'analyse coût-efficacité (Commission Européenne, 1997, 2007a) utilise des indicateurs précis quantifiés et homogènes mais non monétaires pour quantifier l'impact du projet. Elle est utilisée quand l'effet des interventions peut être exprimé au moyen d'une variable principale pour laquelle on dispose d'un indicateur quantifiable. Le choix du critère d'efficacité doit être mesuré de façon directe avec l'objectif principal de l'intervention. Par exemple réduire le nombre d'illettrés peut passer par augmenter le niveau moyen des connaissances fondamentales acquises au cours de la scolarité dans le primaire ou encore accroître le nombre d'enfants fréquentant l'enseignement primaire. Le choix du critère conditionne la qualité de cette analyse, et influence directement les conclusions de l'analyse. Ensuite, l'analyse des coûts doit prendre en considération les coûts indirects du projet. La mesure des effets du projet dépend de la nature des informations dont on dispose. L'analyse coût-efficacité se focalise sur le résultat directeur du projet et donc ignore les effets indirects ou les effets de long terme. Cette

méthode n'est donc pas privilégiée. Elle permet de juger si le projet est économiquement efficace et aussi plus efficient vis-à-vis d'autres projets, mais pas de la pertinence du projet. Cette analyse peut être combinée avec l'analyse coût-avantage et une analyse multicritères.

- L'analyse financière

Une fois l'analyse de faisabilité conduite, l'analyse financière doit être assez détaillée et repose sur une prévision de longue période. Les données relatives aux projets doivent contenir des informations essentielles sur les intrants et produits physiques sur une base annuelle, ainsi que sur les entrées et sorties financières. Elle est complétée par une analyse plus économique et sociale des retombées du projet.

Premièrement, l'analyse doit être prévue pour une période respectant la durée de vie économique du projet, et suffisamment longue pour comprendre son impact potentiel à moyen et long terme. Pour les infrastructures, une perspective raisonnable ne peut être inférieure à 25 ans.

TABLEAU 29

LES DUREES MOYENNES RECOMMANDEES SUR LES PROJETS AVEC COFINANCEMENT COMMUNAUTAIRE ENTRE 2000-2006

Energie	25	**Routes**	25
Eau et environnement	30	**Ports et aéroports**	25
Chemin de fer	30	**Télécommunications**	15

Source : PWC, 2006, p. 24.

Cette analyse de la faisabilité économique peut s'effectuer avec un ou plusieurs ratios[114].

Le délai de recouvrement (Payback ratio) donne une idée assez approximative de la rentabilité du projet. La lecture de ce ratio donne une indication du temps de retour plus ou moins élevé des investissements, et donc au besoin de recourir à des financements plus ou moins longs. Il est nécessaire d'adapter cette lecture au secteur d'activité concerné. Le délai de recouvrement par exemple est beaucoup plus élevé pour un projet autoroutier que pour l'exploitation de ressources naturelles. Sa seule lecture est insuffisante puisqu'elle se fonde sur la durée moyenne des recettes ainsi que des coûts.

[114] Pour une présentation synthétique et pécise de l'analyse financière des projets et PPP, voir l'ouvrage de Michel Lyonnet du Moutier (2006), *Financement sur projet et Partenariats Public-Privé*, Collection les essentiels de la Gestion, Editions EMS, pp. 265-273.

Ce ratio n'intègre pas la valeur du temps, c'est-à-dire l'actualisation des données considérées. Il sera utilisé en complément d'autres ratios.

Le délai de recouvrement est exprimé en année et se calcule ainsi :

$$A = (I) / (R-C)$$

- ✓ A représente le nombre d'années ;
- ✓ I est la valeur totale des investissements ;
- ✓ R sont les recettes annuelles d'exploitation moyennes ;
- ✓ C sont les coûts moyens annuels d'exploitation (frais d'exploitation courante, dépenses de renouvellement, et coûts des réparations).

La Valeur Actuelle nette (VAN) est un flux de trésorerie actualisée, c'est-à-dire un flux de trésorerie (cash-flow au sens original anglo-saxon) soit la différence des encaissements (recettes) et des décaissements (dépenses) générés par l'activité d'une organisation. On peut définir la VAN de la manière suivante :

$$VAN = \left[\sum_{i=1}^{n} CF.(1+t)^{-i} \right] - I$$

- ✓ CF = les cash-flows,
- ✓ i = l'annuité,
- ✓ t = le taux d'actualisation ou le coût moyen pondéré du capital,
- ✓ I = le capital investi

Elle peut se définir comme la différence entre les valeurs actuelles de ses entrées et sorties futures de liquidités. En d'autres termes, tous les cash-flows annuels doivent être escomptés au départ à un taux d'escompte prédéterminé. La VAN positive indique que les cash-flows actualisés couvrent l'investissement de départ. Cependant, elle est un outil fondé sur un certain nombre de prévisions (taux d'actualisation, charges et recettes prévisionnelles, trafic…). Ces dernières font ensuite l'objet de négociations et de contreparties financières. Le taux d'actualisation est négocié en fonction de l'incertitude sur les rendements escomptés et les risques considérés. Comme le calcul de la VAN dépend éminemment du taux d'actualisation, le choix de la valeur du taux est une décision très importante, qui s'effectue à partir d'études économiques avec des hypothèses pouvant conditionnées une partie des résultats. Une hypothèse optimiste ou pessimiste sur les recettes d'un péage et sur l'évolution des taux d'intérêt conditionnent les choix et donc les arbitrages.

L'utilité d'un ouvrage se calcule et permet de prendre en compte toutes les dimensions des effets d'un projet. Si une collectivité décide d'investir l'argent collecté par les impôts dans un ouvrage, c'est parce que cet ouvrage a une certaine utilité pour la collectivité. Un hôpital, une route, une piscine, un commissariat de police ont une utilité pour la collectivité. *« Cette utilité est une grandeur qui se mesure, et est aussi appelée bénéfices socio-économiques ou surplus selon Jules Dupuit. Bien qu'elle soit mesurable dans son principe, et que son concept ait été formellement établi depuis presque deux siècles, l'utilité économique engendrée par un ouvrage est en général difficile à chiffrer. Elle est donc souvent remplacée par une évaluation "intuitive et politique" de la nécessité d'investir, qui se combine avec la contrainte de limitation de la disponibilité des fonds publics. »* (Institut de Gestion Déléguée, 2004, p. 202). Nous appellerons "utilité" le solde entre les bénéfices socio-économiques (nommés parfois externalités positives et externalités négatives).

$$VAN(U)=\left[\sum_{i=1}^{n} U_n.(1+t)^{-i} - I\right]$$

- ✓ U est l'utilité calculée des bénéfices du projet, et représente l'utilité nette annuelle (utilité brute diminuée des externalités négatives, des coûts d'entretien et d'exploitation),
- ✓ i est l'annuité,
- ✓ t = le taux d'actualisation,
- ✓ I = le capital investi

La rentabilité des PPP d'une durée de 33 ans est supérieure à celle de projet de MOP (marché d'offre publique), dans l'exemple de Vincent Piron (2003, p. 15), si l'on prend en compte l'utilité, le bénéfice socio-économique de l'ouvrage et le coût d'opportunité des fonds publics.

<u>Le taux de rentabilité interne du projet (TRI)</u> permet de dépasser les limites du ratio de délais de recouvrement, puisqu'il introduit l'actualisation. Il est défini comme le taux d'intérêt qui annule la valeur actuelle nette de l'investissement. C'est à partir des différentes données que le taux de rentabilité interne (r) sera défini comme la solution de l'équation suivante :

$$\sum_{i=1}^{n} \frac{(-Ii + Ri - Ci)}{(1+r)^i} = 0$$

- ✓ Ii = Montant des investissements de l'année i,
- ✓ Ri = Montant des recettes d'exploitation de l'année i,
- ✓ Ci = Montant des coûts d'exploitation

Sur le plan théorique, plus le taux de rentabilité interne est élevé plus le projet sera intéressant. Il faut comparer ce TRI au coût moyen pondéré du capital[115]. Cependant une même valeur de r peut être obtenue avec des projets dont les caractéristiques sont bien différentes : un projet de courte durée avec des cash-flows[116] positifs et un projet de durée longue avec des cash-flows positifs sur les dernières années du projet. A travers cet exemple il est difficile de départager le projet le plus rentable. Ici, c'est le projet de courte durée dont la rentabilité est immédiate qui est souvent préféré, à risques équivalents. Il permet de rembourser rapidement les investisseurs.

TABLEAU 30: TAUX INTERNES DE RENDEMENT FINANCIER D'UN ECHANTILLON DE 400 GRANDS PROJETS

	TAUX MOYEN		TAUX MOYEN
ENERGIE	7,0	INDUSTRIE	19,0
EAU ET ENVIRONNEMENT	-0,1	AUTRES SERVICES	4,2
TRANSPORT	6,5	TOTAL	6,54

***Source** : Tableau extrait de Commission Européenne, DG Politique Régionale, Guide de l'analyse coût-avantages des projets d'investissement, p. 29.*

Plus le TRI est élevé, plus le projet sera économiquement intéressant. Ici, dans l'échantillon présenté, nous pouvons remarquer le TRI négatif du secteur de l'eau et de l'environnement. Le taux reste élevé pour le secteur de l'énergie et des transports.

[115] Le coût moyen pondéré se calcule de la façon suivante : dans l'exemple d'une entreprise a un taux de rentabilité des capitaux propres attendu de 14% et un coût moyen de son endettement est de 6%. Si l'entreprise finance un projet avec la moitié en fonds propres et l'autre par endettement, le coût moyen pondéré du capital est égal à (0,5*14) + (0,5*6)=10%. Si maintenant la même entreprise ne finance qu'à hauteur de 20% par ses fonds propres le projet et le reste par endettement, le coût moyen pondéré du capital est égal à (0,2*14) + (0,8*6)=7,6 %

[116] Les cash-flows sont l'Excédent Brut d'Exploitation corrigé de la variation du Besoin en Fond de Roulement d'exploitation et des impôts liés à l'exploitation.

Cependant d'autres dimensions de l'évaluation doivent être considérées. L'une des autres limites du modèle réside dans l'hypothèse que les cash-flows sont systématiquement réinvestis pour la période suivante. Cependant, la recherche de rentabilité peut pousser les investisseurs à ponctionner dans la trésorerie pour se rémunérer par exemple.

Deuxièmement, l'analyse doit étendre son champ d'évaluation à des critères de bénéfices socio-économiques du projet et ainsi ne pas se limiter aux seuls aspects de rentabilité financière.

Le taux de rentabilité interne socio-économique permet de prendre en compte d'autres dimensions, dont les effets induits, les externalités.

Il se calcule comme la différence entre les ressources mobilisées (VAN des ressources) et la somme actualisée des bénéfices socio-économiques (VAN des utilités) au long de la vie de l'ouvrage. Il se définit à partir des cash-flows et des utilités par :

$$\sum_{t=1}^{n}\left[U*(1+t)^{-i}\right]=\sum_{t=1}^{n}\left[CF*(1+t)^{-i}\right]$$

- ✓ ***U*** est l'utilité nette annuelle (utilité brute diminuée des externalités négatives, des coûts d'entretien et d'exploitation),
- ✓ ***CF*** sont les cash-flows,
- ✓ ***i*** est l'annuité,
- ✓ ***t*** est le taux de rentabilité interne du projet.

C'est en trouvant la solution à cette équation, que l'on établit si le projet est rentable pour la collectivité. En règle générale la collectivité a intérêt à réaliser un ouvrage dès que le taux de rentabilité interne socio-économique – TRI (SE) – dudit ouvrage est supérieur au taux d'actualisation de l'État (ou de la collectivité), et ceci indépendamment du mode de financement. Le taux d'actualisation actuellement de l'État français est de 4%. Ce taux a été révisé du fait de la baisse des taux d'intérêt réels des années 80, de la mise en place d'un marché international des capitaux et du desserrement de la contrainte de financement des économies et de la recherche de la prise en compte de certains effets de long terme comme déterminants dans le calcul économique.

Les données du projet doivent contenir des informations sur les charges d'exploitation sur une base annuelle. Les charges comprennent le personnel, les matières premières, les achats d'énergie et tout autre élément physique pertinent, les biens d'investissement, etc.

Troisièmement, la variable prix doit être précisée pour chaque élément. De fait, la meilleure attitude consiste à envisager les prix courants et à prévoir leurs différentes tendances. L'effet de l'inflation, l'augmentation générale des prix, ou l'oscillation des prix relatifs peuvent modifier le calcul du taux de rentabilité financière de l'investissement. Les calculs en prix constants ne sont pas souvent utilisés dans le cas des partenariats public-privé. Certains partenaires publics préfèrent se donner un maximum de garanties afin d'attirer les investisseurs privés.

Quatrièmement, la planification financière doit indiquer si le projet ne risque pas de tomber à court de fonds. La programmation de l'entrée et de la sortie des fonds est cruciale et permet la vérification de la soutenabilité financière du projet. Les sources de financement (y compris les revenus et tout type de transfert d'argent liquide) doivent couvrir les décaissements, année par année, c'est-à-dire si les flux nets cumulés des cash-flows générés sont positifs pour toutes les années considérées.

Dans le cas des infrastructures

Le taux de rendement interne est le taux qui égalise la somme actualisée des bénéfices liés à l'ouvrage avec la somme actualisée de ses coûts. En d'autres termes, il représente le taux d'escompte auquel la balance des coûts et avantages présente une valeur actuelle nette égale à zéro. Les paramètres que l'on peut mobiliser afin de comparer les différents montages sont les suivants : un taux d'actualisation des flux fixés à 6 % (ce taux est le taux moyen constaté des grands projets européens), un bénéfice déterminé à partir d'une fonction de demande tenant compte de l'influence des péages sur l'utilité des usagers, la comparaison des coûts globaux de l'opération, la prise en compte des coûts des capitaux, les recettes fiscales liées à l'exploitation de l'ouvrage pour l'État.

Dans le cas de la construction d'une infrastructure de transports, Vincent Piron (2004) présente différentes alternatives en termes de montages possibles :

- le financement budgétaire et la gratuité de l'accès à l'infrastructure,
- le financement et exploitation privée rémunérée sur la base des péages acquittés par les usagers (modèle de la délégation de service public, par exemple le viaduc de Millau[117]),

[117] Le pont de Millau a été construit, financé et est géré par une société anonyme, filiale du groupe Eiffage : CEVM (Compagnie Eiffage du Viaduc de Millau). C'est un contrat de concession qui fonde ce PPP. Le concédant exerce un contrôle fort et coûteux sur le concessionnaire. En effet, les améliorations

- le financement budgétaire et la gestion publique directe avec des péages,
- le financement budgétaire mais avec une gestion par un établissement public industriel et commercial (EPIC),
- le financement et l'exploitation par le privé avec une subvention publique permettant d'atteindre l'équilibre financier,
- le partenariat public-privé rémunéré par l'État en fonction du trafic enregistré,
- le financement budgétaire avec décalage de l'investissement dans le temps.

Vincent Piron estime que les montages les plus efficaces sont ceux que le partenaire public subventionnera éventuellement et ceux aussi nommés partenariats public-privé hybrides. Les partenariats public-privé hybrides deviennent donc dans la majorité des cas la forme privilégiée dans les pays d'Europe centrale par les partenaires privés.

Dans le cas des partenariats public-privé, la méthode du taux de rentabilité interne du projet semble être la plus pertinente alors que dans le cas des concessions privées, on utilisera plutôt la valeur actuelle nette. En effet, dans un cas la rentabilité financière est privilégiée, et dans le cas de la concession ce sont les recettes dégagées une fois l'investissement de départ couvert.

Si l'on utilise l'analyse économique en ayant réintégré toutes les externalités, on obtient le taux interne de rendement économique du projet :

TABLEAU 31: TAUX INTERNES DE RENDEMENT ECONOMIQUE D'UN ECHANTILLON DE 400 GRANDS PROJETS.

SECTEURS	Taux moyen	SECTEURS	Taux moyen
Energie	12,9	**Industrie**	18,4
Eau et Environnement	15,8	**Autres services**	16,3
Transport	17,1	**Total**	16,1

***Source** : Tableau extrait de Commission Européenne, DG Politique Régionale, Guide de l'analyse coût-avantages des projets d'investissement, p. 38.*

Les taux internes de rendement économiques sont plus élevés que le taux de rendement interne et sont devenus tous positifs. Selon la Commission Européenne, le taux moyen pour les projets du secteur Transport et de 17,1%. Cependant, le taux de

que le concessionnaire voudrait apporter sont soumises à l'approbation du ministre chargé de la voirie nationale, et entièrement financées par le concessionnaire. De plus, le concédant se réserve le droit de mettre fin à la concession, dès lors que le cumul des chiffres d'affaires cumulés et actualisés à un taux de 8% aura atteint 375 000 000 €. Le profit est donc limité pour le concessionnaire.

rentabilité interne du projet se situe aux alentours de 14,7 % dans le meilleur des cas, et 10% pour les partenariats public-privé dans les infrastructures routières. Les résultats obtenus sont extrêmement dépendants du niveau de risque associé à chaque partenaire. Si la personne publique garde à sa charge le risque de trafic, alors le coût de l'opération sera significativement réduit et la rentabilité globale en sera augmentée. Afin d'attirer les investisseurs, par exemple, les municipalités de la République tchèque couvrent ainsi les risques liés à une mauvaise estimation du trafic, ou à un tarif négocié qui serait inférieur au coût marginal. En Pologne, la mise en place de péage fictif est un moyen de pallier à l'insuffisance de la demande en évitant ainsi la remise en cause de la rentabilité des projets. Ainsi, le partenaire public prend en charge ce risque.

Ici, le choix du taux d'actualisation n'est pas neutre, dans la mesure où un taux élevé tend à favoriser les modes de réalisation de type PPP. Il existe deux méthodes pour déterminer le taux d'actualisation, le choix d'un taux de marché ou la construction d'un taux tutélaire. Le choix d'un taux tutélaire se fait par la désignation d'un taux pour les investissements publics vis-à-vis des différents taux qui s'expriment sur le marché. Le choix d'un taux de marché représente le coût du financement de l'État (coûts de collecte de l'impôt et de l'endettement public). Par convention il équivaut au taux des emprunts d'État (Baumstark, Huge, Marcadier, Maubert, 2005, p. 4)

La démarche d'analyse projet a été appréhendée d'un point de vue global et a nécessité la détermination du taux de rendement financier du projet ou de sa valeur financière actuelle nette. Cependant cette première étape est complétée par des indicateurs de performances nécessaires à l'arbitrage des différents partenaires, y compris financiers pour le choix d'un projet et de leur implication.

1.1.3. Les indicateurs de performances financières

Ces indicateurs sont surtout utilisés par les investisseurs ou les propriétaires des capitaux engagés. Ils permettent d'évaluer la rentabilité de l'opération.

Le critère pour évaluer une opération est celui de la rentabilité des fonds propres (Return on Equity, ROE) calculée en rapportant le résultat net aux fonds propres. Il peut être calculé sur une année ou sur la durée de l'opération. Il est souvent complété par la valeur actuelle nette (VAN). Dans une analyse globale du projet les variables stratégiques vont être celles qui déterminent les excédents d'exploitation et le coût du capital. La courbe des cash-flows des grandes opérations de concession ou de « Build

Operate Transfer » se caractérise structurellement par des valeurs négatives en début de période, car l'opérateur est en phase d'investissement, et ensuite par des gains. Il est conseillé dans le cas de fonds européens d'étaler les sommes en fonction des besoins.

Puis on peut constater que des critères faisant plus appel à des notions de disponibilité financière pour le projet prennent toutes leurs importances :

-- Les capitaux employés dans le projet se calculent en ajoutant aux immobilisations corporelles et incorporelles nettes, les écarts d'acquisition, les immobilisations financières et les besoins en fonds de roulement, moins les provisions pour risques et charges. À partir de cet indicateur, on calcule la rentabilité des capitaux employés (Return on Capital Employed, ROCE).

-- La création de valeur se détermine en comparant le ROCE au coût moyen pondéré du capital. La recherche d'un fort levier financier pousse les entreprises à mobiliser peu de fonds propres dans les projets. En effet, dans le cas des partenariats public-privé, les montages financiers ne font que peu appel aux fonds propres. En créant des Special Purpose Vehicle ou Sociétés de projet, le risque est supporté par cette entité. Une limite demeure ; celle de la soutenabilité financière de cette pratique. Le refinancement par emprunt de la société de projet conduit à augmenter l'endettement de l'entreprise et donc pousse au renchérissement du coût de l'emprunt. Dans le cas des partenariats public-privé hybrides, l'engagement financier porte aussi sur des fonds communautaires et permet de stabiliser les partenariats public-privé grâce à la stabilité des financements. Cependant, la fragilisation financière des sociétés de projet et la difficulté de refinancement de certaines entreprises voire la faillite nous indique que le recours au partenariat public-privé peut être risqué (cf. le métro londonien).

-- Le free cash-flow permet de déterminer la marge de manœuvre financière pour le projet. Il se calcule en retranchant les investissements non financiers et le versement des dividendes à la marge brute d'autofinancement (MBA) ; s'il est positif cela montre que la MBA couvre les investissements industriels. Cette analyse correspond à une lecture prudente puisque l'on prend en compte la disponibilité pour chaque année, comme les premières années d'une opération se caractérisent toujours par des cash-flows négatifs, l'usage de ce critère peut rendre impossible bon nombre d'opérations. Cependant, en général l'usage du ROE est le plus courant.

Dans le cas de partenariats public-privé et surtout dans le cas de PPP hybrides, un taux de rendement financier même négatif ne signifie pas que le projet sera nécessairement rejeté. En effet, il peut être dû à la difficulté de déterminer un prix pour

les biens et services fournis, tels que l'eau, l'enseignement. Les tarifs pratiqués y sont bas en comparaison de leur coût. Les avantages fournis au consommateur peuvent être évalués à partir d'une analyse socio-économique et réintégrés comptablement comme des bénéfices ou des avantages dans les recettes du projet.

1.1.4. L'analyse des effets socio-économiques du projet

Une fois l'analyse financière achevée, l'analyse du projet se poursuit à travers une analyse socio-économique répondant aux critères fixés par les différents partenaires, y compris les institutions financières internationales. Elaboré pour le compte de la Commission européenne, l'outil en ligne et interactif pour l'évaluation du développement socio-économique[118] fournit des conseils additionnels et des exemples de bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne les méthodes d'évaluation et les normes de qualité. Certains États membres se sont montrés intéressés: l'Italie, la Hongrie et la Pologne collaborent avec l'unité « Evaluation » pour mettre en place de telles évaluations d'impact sur certaines de leurs interventions soutenues par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)[119]. D'autres ont recours à ces évaluations d'impact dans le cadre de leurs politiques nationales ou locales, par exemple le Royaume-Uni ou encore la France.

Cependant, il existe peu d'analyses *a posteriori* disponibles[120] de l'ensemble des coûts et avantages sur les cycles complets des partenariats public-privé. Dans le cas où le taux de rendement économique ou TRI est inférieur à 5% ou négatif, le projet peut être acceptable s'il existe des avantages non-monétaires nets substantiels. Cependant, il faut être en mesure de les identifier et de les mesurer. Les avantages sociaux doivent dépasser les coûts sociaux. L'analyse économique doit permettre la conversion des effets y compris des externalités en flux sortants ou entrants venant compléter l'analyse financière. Plusieurs avantages socio-économiques peuvent être mis en avant :

L'analyse doit porter sur les revenus de la région visée, et pour cela toutes les conséquences doivent être envisagées. Par exemple, il faut examiner la manière dont les importations et exportations de la région sont affectées par le partenariat public-privé.

[118] http://www.evalsed.com

[119] Le FEDER est un fonds qui cherche à réduire l'écart entre les niveaux de développement des régions européennes et de rattraper le retard des régions les moins favorisées.

[120] Elles ne sont pas en général accessibles, et elles sont utilisées en Grande-Bretagne par le National Audit Office afin de déterminer des moyens et outils de comparaison afin de savoir si le projet permet de faire la « Best Value for Money ».

Un projet avec un ratio importations/exportations faible aura un impact limité voire modeste sur la convergence réelle des revenus. La création d'infrastructures agit favorablement sur les flux de personnes et des marchandises, et donc sur les autres agrégats macro-économiques, dont l'emploi. Les effets directs et indirects sur l'ensemble de la zone peuvent être appréhendés, mais doivent être analysés avec précaution. Par exemple, au moment de la recherche d'implantation d'un grand groupe industriel, le manque d'infrastructures peut être un frein majeur à l'implantation. En effet, PSA a arbitré entre la Pologne et la République Tchèque essentiellement par rapport aux infrastructures routières et ferroviaires et à leur qualité. Le choix s'est porté sur la République Tchèque au vue du bassin d'emploi existant, de la spécialisation industrielle de la zone et des infrastructures. Enfin, les partenaires, ici les équipementiers ont décidé de s'implanter dans la même zone pour bénéficier d'économies d'échelle, d'effets de synergie et de faibles coûts de transport. Les évaluations des salaires aussi sont importantes car elles agissent sur le calcul financier du coût.

Les impacts environnementaux peuvent être décrits et appréhendés à travers des méthodes quantitatives et qualitatives. Souvent la méthode multicritère est utilisée. Celle-ci sert surtout à comparer plusieurs variables (tracés routiers, choix d'aménagement du territoire…) ou plusieurs options d'un projet. Elle est un outil d'évaluation essentiellement *ex ante* et peut être utilisée aussi comme outil de négociation. *Ex post*, elle peut être utilisée pour effectuer le bilan des effets d'un projet. Elle cherche à évaluer par exemple dans le cadre environnemental la capacité d'une action à améliorer la qualité de l'eau, à permettre le recyclage des déchets, à sauvegarder tel groupe d'espèces végétales, etc. Elle est aussi utilisée pour d'autres domaines, celui de l'économique, du social, de l'organisationnel, du cadre légal et politique…Dans le cadre communautaire, le principe du « pollueur-payeur »[121] trouve son fondement à travers l'évaluation globale des effets d'un projet ou du non-projet à travers toutes les conséquences. Par conséquent, il faut identifier et quantifier tous les effets du projet sur les objectifs économiques, mais aussi sociaux et environnementaux.

[121] Dans le cas par exemple du Fonds structurel, dans le règlement de 1999 n°1260, article n°2929*, « La participation des Fonds est modulée en fonction des éléments suivants: (...) c) dans le cadre des objectifs des Fonds définis à l'article 1er, l'intérêt que les interventions et les axes prioritaires revêtent du point de vue communautaire, le cas échéant, pour l'élimination des inégalités et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et pour la protection et l'amélioration de l'environnement, principalement par l'application des principes de précaution, d'action préventive et du pollueur-payeur ».* On retrouve l'application du même principe pour le fonds de Cohésion et ISPA.

Le choix des critères peut suivre plusieurs méthodes et une fois les critères choisis, ces critères vont être pondérés entre eux. Certaines analyses multicritères partent d'un consensus sur les poids des critères (ex : les grilles d'appels d'offres publics où les règles de jugement fixent à l'avance le poids des critères). Le groupe de jugement qui est alors la commission d'appel d'offres se limite à attribuer à chaque offre, des notes par critère. Une telle méthode est particulièrement efficace dans le cas où la monétisation des effets est difficile (par exemple dans le cas d'un projet avec un fort impact environnemental). On en revient à intégrer une nouvelle dimension : l'intérêt général.

Les externalités sont donc évaluées à partir de la méthode multicritère qui n'en donne qu'une approximation. L'analyse multicritère fournit une méthode de jugement synthétique fondée sur la prise en compte de plusieurs critères d'évaluation hétérogènes. Afin de classer les différents projets potentiels, les évaluateurs pourront utiliser un système de notation et de pondération selon le degré d'importance qu'ils attribuent à chacun des critères. Comme toute technique de « scoring », le choix de la pondération peut conditionner le choix du projet final. C'est pour cela qu'il est nécessaire de la considérer comme un complément à la décision et comme une aide à la réflexion. L'analyse qualitative est donc faite à toutes les étapes du projet avec une cohérence d'ensemble.

1.2. Analyse des risques et de sensibilité

L'analyse financière et économique du projet se fonde sur des estimations et des hypothèses qui sont peu explicitées et justifiées lors des analyses. De fait il est difficile souvent d'avoir toutes les hypothèses posées lors de l'évaluation des résultats attendus. Par conséquent, en cas de changement de certains coûts, la fiabilité du modèle peut être remise en cause. Les délais dans la gestion de projet d'un partenariat public-privé sont réduits de par les durées légales des montages et limitent les possibilités de revoir les calculs et hypothèses des modèles utilisés.

L'analyse des risques se fait à partir d'une analyse de la sensibilité du projet aux risques, ce qui permet de les probabiliser. Ainsi, l'analyse de la sensibilité des variables à l'incertitude traduit le niveau d'incertitude. Elle vise à déterminer les variables critiques du projet. Ceci implique des scénarios différents de projections des coûts et bénéfices escomptés du projet. Cette variation peut être comprise dans une fourchette de +/- 10% ou 20%. Les conséquences sur le calcul de rentabilité peuvent être importantes.

Cette analyse permet d'identifier les variables les plus sensibles et d'identifier les coûts additionnels du projet, et les retards éventuels sur la mise en œuvre. Le calcul de variables seuils peut apporter des informations indiquant le taux de variation des variables qui rend la valeur actuelle nette égale à zéro.

L'analyse des risques évalue donc les répercussions de certaines variations de variables sur les indicateurs de performances. Le manque de données et de projets similaires peuvent être le frein essentiel à la formulation des hypothèses et donc à la qualité des estimations. Cependant au niveau européen, la mise en place d'un organisme du type britannique « Public Sector Comparator » mettrait en commun les connaissances et données des partenariats public-privé, répondant ainsi à un des axes de la politique commune de promotion des partenariats public-privé.

Des études de sensibilités ont été menées permettant d'évaluer l'impact d'une variation de certains paramètres sur le coût total d'un projet (Institut de Gestion Déléguée, 2004). Dans le cas d'un PPP, les principaux résultats indiquent un impact possible de 0 à 25% sur tout le déroulement d'un projet. Une moyenne de 17 % a été calculée. Enfin, pour le délai de construction, l'influence moyenne estimée est d'au moins 10% (Institut de Gestion Déléguée, 2004, p. 201). En effet, le raisonnement en termes de coûts *stricto sensu* peut conduire à ce résultat.

Cependant d'autres calculs d'indice de sensibilité peuvent être établis et, ils peuvent remettre en cause la supériorité de l'option du partenariat public-privé par rapport à une commande publique. Ce résultat doit être amendé par l'analyse de la répartition des risques et aussi par rapport à la forme juridique choisie. En effet, le transfert de responsabilité et la répartition des risques y est déterminante.

Les sociétés privées s'attendent à des contreparties pour prendre des risques. Les partenaires publics doivent comparer les avantages du transfert de risques, en termes de gains d'efficacité, avec des coûts supplémentaires. Les risques assumés par les partenaires privés sont ceux résultant de facteurs dont ils ont la maîtrise, notamment ceux associés aux coûts de construction, à la gestion des projets et aux retards. La répartition exacte des risques est déterminée par les particularités du projet et les compétences des partenaires.

Les risques identifiés ont été quantifiés comme imputables aux coûts totaux et représentent pour les risques de construction et pour les risques et aléas techniques habituels de 5 à 10% chacun (Institut de Gestion Déléguée, 2004). Ils engendrent de nombreuses autres conséquences non-évaluées. Cette allocation des risques est au cœur

de la problématique des partenariats public-privé. De plus, l'échec d'un partenariat public-privé dans le cas des infrastructures entraîne des coûts politiques et économiques importants. Les liens avec le développement économique étant reconnus, il faut veiller à la répartition des risques.

Les contrats doivent aussi permettre de transférer des responsabilités et de faire respecter les clauses, par des garanties de performances par exemple. L'un des moyens utilisés pour s'assurer de l'engagement des partenaires privés est d'échelonner le paiement de la construction sur toute la vie du projet. En effet, ceci prive le partenaire privé d'une partie de ses revenus en cas d'échec du partenariat public-privé. Par contre, cela accroît le coût de recours aux emprunts privés pour la construction, mais cela laisse au partenaire public un certain pouvoir.

Les risques les plus couramment identifiés sont présentés dans le tableau suivant avec le partenaire qui est le plus apte à les gérer.

TABLEAU 32

LES RISQUES LES PLUS COURANTS DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE ET LEUR HYPOTHETIQUE ALLOCATION

Type de risque	**Exemples**	**Partenaire le plus apte à gérer le risque**
Force majeure	Guerre, Désastre naturel	Public
Réglementaire, politique	Délais pour l'approbation du projet, acquisition de terrain, changements politique, juridique affectant les revenus	Public
Conception et Technique	Défauts de conception ou d'ingénierie	Privé
Recette et Demande	Revenus insuffisants du fait du trafic ou de prix bas à cause de l'élasticité à la demande	Surtout Public et un peu privé
Construction	Explosion des coûts à cause des délais ou de défauts techniques	Privé
Exploitation	Exploitation et entretien sur le cycle de vie coûteux	Privé
Environnemental	Coûts de dommages et de responsabilités liés à des problèmes environnementaux	Privé
Financier	Mauvaise gestion de la dette ou coûts relatifs à une mauvaise couverture des recettes	Surtout Privé et un peu public
Défaillance de projet	Faillite du projet due à un ou un ensemble des facteurs ci-dessus	Partage Public-Privé

Source : *Virtuosity Consulting, 2005, p. 57.*

La répartition de certains risques doit être négociée par les deux parties et jugée comme équitable. D'un côté, le partenaire public va assumer les risques macro-économiques, institutionnel. Le partenaire privé assume, lui, les risques du projet allant de la conception-technique, la construction, le financement, à l'exploitation. Les risques relatifs à la demande, au trafic, aux défaillances de projet doivent être partagés. Ils font l'objet de contreparties financières bornées par les profits escomptés du projet.

Les méthodes utilisées pour valoriser le risque consistent à calculer l'espérance de coût d'un projet. On ajoute au coût initial du projet le surcoût attendu, pondéré par la probabilité qu'il survienne. Les conséquences directes et indirectes des risques sont quantifiées, puis la distribution de probabilité des risques est déterminée. Le calcul du coût total avec prise en compte des risques passe par l'intégration aussi des imprévus.

TABLEAU 33 : COMPARAISON ENTRE DES PPP ET LA SOLUTION PUBLIQUE.

Caractéristiques du projet	**Solution publique de référence**	**Projet PPP n° 1**	**Projet PPP n° 2**
1. Les coûts ➢ Coûts directs d'investissement ➢ Coûts de financement ➢ Coûts de maintenance ➢ Coûts de fonctionnement ➢ Coûts de management public de projet			
2. Les revenus			
3. Chiffrage des effets de distorsion liés au statut public (taxes, impôts, etc.).			
4. **Chiffrage des risques** ➢ Risques transférés ➢ Risques non-transférés ➢ Risques partagés			
5. Valeur Actualisée nette des coûts			
6. Les externalités chiffrées ➢ Impact des délais ➢ Impacts socio-économiques ➢ Impacts financiers et fiscaux ➢ Impacts environnementaux			
7. Les aspects qualitatifs non-chiffrables du projet ➢ Risques et externalités non chiffrables ➢ La qualité du service à rendre aux usagers ➢ La réputation des répondants ➢ La qualité de l'architecture de la production de l'ouvrage ou du bâtiment ➢ Les effets d'apprentissage du commanditaire public et du secteur privé etc.			
8. Appréciation globale			

***Source** : Tableau extrait de l'Institut de la Gestion Déléguée, 2004, p. 222.*

Les risques sont recensés, puis ils sont utilisés afin de concevoir les scénarios. Les simulations possibles réalisées à l'aide de logiciels, les plus souvent utilisées sont le modèle d'Hertz et celui de Monte-Carlo[122]. Ce sont des calculs probabilistes des risques par exemple ceux des aléas sur travaux.

Une fois toutes les évaluations faites et des scénarios posés, la synthèse se fait dans un tableau comme celui ci-dessus afin d'arbitrer et de décider du projet retenu. Cependant pour éviter de trop longues périodes d'analyse, certaines contraintes ont émergé au niveau communautaire.

Afin d'éviter le prolongement de cette phase d'analyse, de nouvelles règles communautaires dans le cas de partenariats public-privé hybrides sont instaurées. La règle de (N+2) introduit une plus grande discipline dans l'investissement des projets. Dans le cas des fonds de cohésion et le TEN[123], si l'investissement du projet n'a pas été effectué dans les deux années à compter du début de la date du projet, alors l'ensemble des mesures d'assistance peut être annulé. Pour les projets avec des fonds IPSA[124], la règle du (N+2) se réfère à la date de début de la décision de cofinancement. En accord avec cette règle, l'assistance engagée est perdue si la mise en œuvre de travaux substantiels n'a pas commencé. Cependant, le partenariat public-privé hybride est plus complexe que le schéma traditionnel. Les décisions peuvent être remises en cause, renégociées et terminées. Ceci implique une période longue de formation du projet où la règle (N+2) représente un risque financier élevé pour le secteur public et pour le secteur privé en absence de souscription pour ce risque, parce que l'aide peut être réduite ou supprimée quand le projet ne commence pas à temps.

Conclusion section 1

L'évaluation *ex ante* est essentielle à la conception, à l'évaluation intermédiaire et *ex post* des projets, y compris ceux avec financements communautaires. Cela facilite le suivi et les étapes d'évaluations suivantes. Cette évaluation permet de vérifier les objectifs du projet et donc d'arbitrer entre les coûts et les résultats obtenus à travers la mise en œuvre d'indicateurs et d'outils permettant de rendre compte des effets du

[122] Le calcul passe dans un premier temps par l'affectation à chaque risque d'une probabilité optimiste, et pessimiste. Ceci permet de donner une valeur minimale du projet pour un niveau de confiance donné (95% par exemple). Ensuite, le coût de référence du projet est déterminé avec détermination des provisions éventuelles. Enfin, on fait le choix du prix du projet en fonction du risque accepté.
[123] TEN : Transport European Network.
[124] Instrument structurel de préadhésion.

projet. Cette étape d'évaluation est centrale pour l'arbitrage entre les différents scénarios et la prise de décision. Maintenant, nous allons aborder le cas britannique souvent pris comme modèle de référence dans le monde entier.

Section 2. Le cas du Private Finance Initiative

L'évaluation préalable, c'est-à-dire *ex ante* porte sur le coût global de la performance de la prestation. Cette logique reprend la démarche suivie par les Britanniques pour le contrat de PFI. Le partenariat n'est retenu que dans la mesure où il réduit le coût actualisé du projet et/ou il permet de maximiser la valeur pour le contribuable (« best value for money »). Pour la comparaison, trois paramètres principaux doivent être considérés : le coût global de l'ouvrage, la durée de la période de construction et le taux auquel le partenaire privé se finance (taux qui dépend du transfert des risques).

L'impact économique du contrat de partenariat est souvent présenté comme meilleur que celui des marchés publics par le National Audit Office (NAO, 2003). Les résultats communément admis sont ceux de bénéfices liés à l'évolution de la structure du marché. Une plus grande concurrence aura tendance à diminuer le prix des services proposés (COM, 2004, p. 5). Cependant, les coûts internes des collectivités restent souvent inconnus et non quantifiables du fait de l'inexistence de comptabilité analytique.

Selon le NAO, l'évaluation du contrat PFI s'inscrit dans la démarche managériale, centrée sur la réduction des coûts et l'amélioration de la gestion des fonds publics. La recherche de la répartition rationnelle, justifiable des ressources publiques permet de contrôler leur usage à travers des indicateurs de résultats comme critères d'allocations de ressources. L'évaluation du PFI *ex ante* repose sur les modalités du contrat.

2.1. Le principe de « best value for money »

Le principe de « best value for money » (HM Treasury, 2006) a pour objectif d'assurer la répartition optimale des coûts entre les partenaires. Sur le long terme, le choix de la gestion par le partenaire privé doit être plus rentable que celle qu'aurait faite la personne publique.

Le partage des risques passe par une définition préalable des risques ainsi que leur adaptation à chaque secteur. Cependant ils sont souvent précisés et définis au moment du dialogue compétitif[125]. De nombreux organes, dont le National Audit Office (NAO), en plus du H.M. Treasury ont été mis en place, et ils sont présents aux différentes étapes du PFI. Ceci a eu tendance à diminuer les coûts de négociations des transactions ; cependant la taille des contrats de PFI implique une bonne connaissance et une information conséquente juridiquement de la part de chacune des parties. Le recours aux tribunaux en cas de litige est quasi-inexistant du fait de la structure même de la justice britannique.

L'évaluation s'appuie sur des spécifications standardisées, mais aussi sur un suivi des performances (Perret, 2001, p. 67). Plusieurs types d'examens sont menés par le NAO :

- ✓ les audits de performance qui déterminent si une organisation fonctionne de manière efficiente, c'est-à-dire en respectant la pratique de bonne gestion.
- ✓ les examens spéciaux sont des études plus courtes cherchant à identifier un dysfonctionnement particulier.
- ✓ les évaluations de programmes permettent d'évaluer si les objectifs ont été atteints, et dans le cas d'une mauvaise définition des objectifs la manière de les préciser et d'en définir les outils. Ceci permet aussi de comparer plus facilement plusieurs PFI entre eux.

La value-for money (VFM) est un mécanisme *ex ante* qui nous informe sur le choix du projet, et est aussi un mécanisme de contrôle selon les autorités pour garantir la primauté de l'option privée sur celle du public. A partir des travaux de Paul A. Grout et surtout de son article pour la Banque Européenne d'Investissement (Grout, 2005), nous rappellerons dans un premier temps les principaux tests et leurs limites. L'apport de cette modélisation du choix entre plusieurs projets de Paul A. Grout est central. Il met en lumière les différents arbitrages pour obtenir la « Best Value for Money ».

Un projet apporte un flux de bénéfices que nous noterons ainsi :

- ✓ $\mathbf{a_t(g)}$ pour désigner les bénéfices sur la période **t**, si le projet est conduit par le secteur public.

[125] Le dialogue compétitif a été introduit dans la nouvelle directive européenne (2004/18/CE). C'est une procédure qui sauvegarde la concurrence entre les opérateurs économiques et le besoin du pouvoir adjudicateur de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché. Le dialogue compétitif s'applique dans des circonstances particulières si le marché est particulièrement complexe, si le projet revêt une complexité particulière au niveau technique, financier et/ ou juridique.

- ✓ $\mathbf{a_{ti}(p)}$ si le projet est conduit par le secteur privé.

Un projet génère aussi un flux de coûts. Nous allons utiliser $\mathbf{c_t(g)}$ et $\mathbf{c_{ti}(p)}$ pour désigner les coûts sur la période **t** associés respectivement au projet du secteur public et au projet du secteur privé (i). Par conséquent la valeur actuelle des catégories de coûts et bénéfices associés sont :

(1) $\int \mathbf{a_t(g)e^{-ra(g)t}dt}$ **= les bénéfices courants du projet public.**

(2) $\int \mathbf{a_{ti}(p)e^{-ra(p)t}dt}$ **= les bénéfices courants du projet privé.**

(3) $\int \mathbf{c_t(g)e^{-rc(g)t}dt}$ **= les coûts courants du projet public.**

(4) $\int \mathbf{c_{ti}(p)e^{-rc(p)t}dt}$**= les coûts courants du projet privé.**

Où **ra(k)** et **rc(k)** représentent les taux d'escompte pour les bénéfices et les coûts.

Les méthodes utilisées pour les évaluations des différents paramètres sont identiques à celles présentées précédemment au niveau des partenariats public-privé et sont répertoriées dans le « GreenBook » du H.M. Treasury[126].

Ici, l'hypothèse de l'unicité du taux d'escompte est posée pour les différentes parties contractantes. Ceci ne peut évidemment pas se concevoir dans le cas où il y a des différences devant les profils de risque des flux de bénéfices et de coûts entre les différentes approches adoptées par les différents consortiums. C'est en intégrant l'analyse de la matrice des risques et de leur répartition que l'analyse des coûts et des bénéfices se précise et inverser le choix entre plusieurs options.

Si l'entreprise (**y**) est choisie pour réaliser le projet, le gouvernement va trouver la valeur présente du service spécifié dans le contrat. La quantité de services **(Q.t)** est mesurée et le secteur privé est rémunéré au prix convenu **Zti**, par unité.

(5) $\int$ $\mathbf{ZtiQte^{-rt}dt}$ = le coût de la valeur présente du gouvernement dans les partenariats public-privé.

- ✓ Où **r** est le taux d'escompte utilisée par le gouvernement pour escompter ;
- ✓ Et **ZtiQt**, reflète le revenu du secteur privé et le coût financier pour le gouvernement de fourniture d'un service dans le cas d'un PPP.

2.2. Évaluation du coût du service délivré par le gouvernement

Selon Paul A. Grout (2005, p. 35), cette approche de la « best value for money » est dans un certain sens l'opposé de l'analyse coût-bénéfice. L'analyse coût-bénéfice vise à évaluer les bénéfices et les coûts de tous les impacts possibles dans l'économie,

[126] http://www.hm-treasury.gov.uk/economic_data_and_tools/greenbook/data_greenbook_business.cfm

alors qu'ici le raisonnement se situe du côté de la minimisation des coûts. De façon plus précise, le test cherche à comparer les coûts pour le gouvernement du financement par le secteur public avec le coût du PFI. Le financement traditionnel est moins coûteux que le PFI si la valeur actuelle du coût du projet public est inférieure à celle du gouvernement dans le cas d'un PFI. L'expression de (3) est donc inférieure à (5). Dans le test de VFM, identique à celui exprimé ci-dessus, le taux d'escompte y joue un rôle important.

Cette étude comparative peut donc impliquer plusieurs cas de figures :

a. estimation des coûts

Le coût peut être le coût direct que le trésor estime convenable. Ceci est la « value for money » qui est présente si le mécanisme de choix de distribution crée la charge financière directe la plus faible recherchée par le gouvernement ; ou le service est délivré sans prélever des charges aux usagers (comme dans le cas des autoroutes gratuites, des écoles dans un système étatique d'éducation…), ceci représente le coût de construction et de maintenance du bien physique ou du coût de délivrance du service.

b. l'étude comparative

Plus précisément, on peut introduire une différence de prix avec des niveaux de qualité différents à partir d'une étude de benchmarking[127]. De plus, si des externalités sont prises en compte dans le modèle du secteur public, elles ne le sont pas dans celui du secteur privé, car elles sont considérées comme des coûts additionnels par le secteur privé. Cette analyse peut être menée en comparant et en s'appuyant sur des expériences antérieures de PFI afin de déterminer la « best value for money ».

c. Comparaison des différentes alternatives

Dans ce cas la « value for money » (VFM) est présente si l'option du coût le plus bas entre les offreurs privés potentiels, corrigés des différences de qualités sont identifiées et adoptées. On choisira le consortium j si pour tout i :

$$\int ZtiQte^{-rt}dt > \int ZtjQte^{-rt}dt + Zt(Qti-Qtj)$$

où le second membre de cette inéquation représente la valeur des différences dans les outputs des consortiums, avec une différence de prix Zt et l'évaluation sociale d'une

[127] Avec la nouvelle version du modèle de PFI, ici la version SOC4, c'est la méthode du market testing qui doit être privilégiée dans le cas des services, « soft services ». La raison est la recherche d'une monétarisation du service et de la recherche de sa valeur marchande. Voir pour de plus amples détails : « Benchmarking and market testing guidance » publié par HM Treasury en Octobre 2006, disponible sur le site internet du the HM Treasury à l'adresse suivante : www.hm-treasury.gov.uk ou sur le site internet du Partnerships UK à l'adresse suivante : www.partnershipsuk.org.uk.

unité Qt. Cette méthode s'inscrit dans une démarche intégrant le principe de mise aux enchères, et la prise en compte des écarts de valeur dans la qualité du service entre enchérisseurs.

d. Confirmation et validation du projet

Le test de VFM se centre sur la viabilité du projet choisi. Dans ce cas, la VFM existe si le projet a une valeur actualisée nette (VAN) positive. Si l'option du secteur public a été choisi, cela consiste à faire la différence entre :

$$\int a_t(g)e^{-ra(g)t}dt - \int c_t(g)e^{-rc(g)t}dt > 0$$

Dans le cas du projet privé, on calcule la même différence entre les bénéfices escomptés et les coûts estimés.

Les limites de cette analyse de la VFM, identiques à celles utilisées dans le cas des partenariats public-privé communautaires sont celles du choix des taux d'escompte et d'intérêts et les différentiels existants entre les intérêts d'emprunts privés et ceux des partenaires publics auprès du Trésor public. Puis à celles-ci nous pouvons ajouter les risques encourus dans ce type de montage et la façon dont se répartissent ces risques.

Quand la décision a été validée, une nouvelle étape commence, celle de la procédure. Cette procédure se veut être la plus standardisée afin de faciliter la mise en place des PFI (cf. Partie 1, Chapitre 2, Section 1). La standardisation et un cadre juridique transparent sont les moyens de favoriser la mise en œuvre d'un partenariat public-privé (Virtuosity Consulting, 2005, p. 53).

La période de négociation débute et peut aller jusqu'à 4 mois. La signature du contrat est suivie d'une publication au Journal Officiel des Communautés Européennes et un complément du « Outline Business Case » est publié : le Full Business Case. [128].
Les difficultés relatives à la mise en œuvre des contrats de PFI sont les délais et les coûts de production et de négociation du contrat. La croissance des budgets estimatifs des contrats PFI est importante. Elle est justifiée côté partenaire privé par le rajout d'exigences complémentaires au cours du processus de concurrence qui viennent se facturer en plus (NAO, 2003). Côté public, le coût final ayant augmenté de nouvelles ressources de financement doivent souvent être recherchées.

Jusqu'à maintenant l'analyse de l'évaluation s'est cantonnée à une logique de coût qui reste indissociable de celle de risque et de la relation de dialogue entre les différents partenaires que l'on caractérise comme asymétrique du point de vue

[128] L'Outline Business Case est un document détaillé présentant une option préférentielle et justifiant la décision d'investissement. Il servira de fondement à la procédure de PFI.

informationnel. Cette asymétrie d'information a conduit dans le cas du PFI au développement de multiples clauses contractuelles extrêmement pointues et complexes afin de faire face à toutes les situations contractuelles en cas de défaillance d'un partenaire. Les coûts de transaction y sont très importants (NAO, 2003). Dans le cas du PFI, souvent donné comme modèle de référence, largement critiqué mais qui continue à s'adapter à travers des enquêtes et par les différents organismes en place, on peut noter que de nouveaux montages structurels apparaissent, des effets d'apprentissage sont constatés. Le PFI reste le modèle dont la forme reste la plus détaillée et fouillée à travers les clauses résolutoires prévues *ex ante*. Cependant, l'asymétrie informationnelle existe et les retours d'expériences des PFI nous indiquent de nombreuses limites, entre autres celles relative au partage des risques et aux renégociations (Heald, 2003).

La matrice des risques identifiée peut faire basculer l'arbitrage dans un sens ou l'autre. De fait, la standardisation du contrat et l'existence de « comparateur secteur public » permettent d'évaluer si un partenariat public-privé fournit un rapport coût-bénéfice et aussi qualité-prix positif par rapport à d'autres méthodes publiques plus traditionnelles d'investissement. Cependant, une limite forte n'est pas prise en compte à travers ces différents indicateurs d'évaluation, c'est le temps et donc le fait que les investissements peuvent suivre des cycles de vie différents. Les coûts varient sensiblement en fonction de la longueur des cycles de vie, mais aussi en fonction des changements de l'environnement du partenariat public-privé (changements d'orientation politique, de démographie, de technologie…).

Conclusion de la section 2

La méthode et l'analyse de la Value for Money n'est guère différente de celle utilisée au niveau communautaire, en ce sens qu'elle raisonne toujours par rapport à l'arbitrage entre les coûts et les bénéfices. Les méthodes utilisées restent similaires, mais le calcul de la Value for Money peut être incertaine avec une asymétrie d'information sur l'état des actifs ainsi que sur les clauses contractuelles et leur effets. L'exemple du Métro de Londres est riche d'enseignements à de nombreux égards : des coûts de transaction élevés pour un montant de 455 millions de livres. De plus la renégociation des prix était impossible avant une durée plancher de 7 années et demi. Cette limitation à la renégociation a été à l'origine de nombreux différends et a conduit à la faillite de la société Metronet, qui a vu ces coûts inexorablement augmenter du fait de la multiplication de réparations non anticipées. L'évaluation devient un processus

continu, y compris de validation du projet choisi. L'évaluation *ex post* doit être appréhendée comme un moyen de vérifier l'intérêt du recours à ce type de contrat pour fournir un service d'intérêt général.

Section 3. L'évaluation *ex post*

Dans une démarche de projet, le projet est mis en œuvre et nécessite un suivi ainsi qu'un bilan de ses effets. L'évaluation intermédiaire reprend en général soit la grille d'analyse et la méthodologie de l'évaluation *ex ante* comme référence, soit celle de l'évaluation *ex post*. L'évaluation est toujours un outil pour les décideurs publics, et permet de justifier des arbitrages budgétaires. Tout l'enjeu est d'établir quels objectifs elle sert. C'est un outil majeur de la cohésion économique, territoriale, sociale, démocratique et environnementale de l'Union Européenne.

Les partenariats public-privé doivent être évalués au même titre que n'importe quel projet. L'analyse des outils d'évaluation *ex post* passe par celle des principaux acteurs des partenariats public-privé en Europe centrale. Si le financement comprend des fonds européens (BEI) et/ou des fonds d'organismes internationaux (Banque Mondiale), cette évaluation se fera aussi en fonction des critères de l'organisme prêteur.

3.1. L'évaluation communautaire

Selon la Commission européenne, une évaluation horizontale peut être faite sur les bases communes de satisfaction des besoins. La définition des obligations de service public peut être plus ou moins précise et différente d'un pays à un autre. L'évaluation peut donc varier radicalement d'un pays à un autre Cependant, l'évaluation horizontale composée ici de trois grands types d'obligations (à la portée de tous, l'accessibilité et la qualité du service) s'avère complexe.

À la portée de tous : ce concept nous permet de déterminer quelle est la part du budget du particulier destiné à payer un service d'intérêt général. De profondes différences entre secteurs et Etats membres existent.

L'accessibilité aux services d'intérêt général doit être appréhendée de différentes manières: géographiquement, par le temps, et socialement. Une étude du CIRIEC (2004) a permis de mettre en lumière la disparité des indicateurs statistiques existants ainsi que celle des régulateurs, opérateurs des pays membres. Les spécificités peuvent relever d'une densité de population différente, de caractéristiques géographiques....

De plus, les obligations de service public sont rarement précisément définies au niveau du pays et approximativement définies au niveau européen. Cependant malgré ces difficultés, l'accessibilité territoriale semble s'être améliorée avec la présence de transport à plus bas prix, en développant des aéroports régionaux. Les effets positifs en matière de développement de la cohésion territoriale s'envisagent avec une intégration de tous les modes de transport du territoire concerné. De plus l'universalité du service dans l'énergie et l'électricité semble être presque achevée. Dans le cas des télécoms l'accessibilité en termes de couverture est vraiment élevée pour la téléphonie fixe et mobile. Cependant la densité du réseau des trains a été réduite en affectant les régions frontalières en particulier. Le réseau de service postal a une forte densité.

L'accessibilité en temps en Europe dans le cas des services postaux semble satisfaisante en termes de fréquence de service. Dans le cas des télécoms le temps d'attente pour de nouvelles lignes est rarement long et se limite à des zones géographiques spécifiques. C'est dans le cas de l'accessibilité sociale que les variations sont les plus les importantes entre des pays membres. L'importance de tarifs spéciaux dans le cas des télécommunications afin de permettre l'accès à tous n'est pas mise en avant pour tous les pays. On peut noter quelques obligations d'accès dans le cas de l'énergie dans certains pays membres.

La qualité des services d'intérêt général : la disponibilité de bases de données comparables sur la qualité du service est vraiment faible et ne permet pas de faire une analyse complète. Par contre, l'obligation de qualité de service se retrouve clairement identifiée dans les services postaux. Elle est quantifiable et homogène au niveau européen.

L'évaluation imposée a certaines limites, même si l'évaluation cherche à être de meilleure qualité avec des évaluations plus thématiques dans de nombreux pays européens. La commission européenne les encourage par exemple dans le cadre de nombreux programmes[129]. Cependant elle reste coûteuse et souvent le fait d'experts circonscrits à certains cabinets internationaux. Des outils complémentaires d'analyse sont développés, cherchant à analyser les impacts. Cette analyse appelée « contrefactuelle » cherche à mesurer les effets sur des groupes d'agents concernés et d'autres groupes témoins.

[129] Voir le document de travail n° 5 de la Commission, Direction générale Politique régionale http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_fr.htm

3.2. La Banque Européenne d'Investissement

La BEI (Thomson, Goodwin, Yescombe, 2005) est un des acteurs majeurs dans le financement des partenariats public-privé au niveau communautaire. Sa méthode d'évaluation s'appuie sur les évaluations *ex post* des projets.

La première façon d'évaluer un projet passe par trois critères : les délais, le respect des budgets et du cahier des charges.

L'exemple des projets fondés sur l'octroi de concessions dans le domaine des transports et des équipements collectifs existent depuis de nombreuses années dans certains pays membres de l'UE, notamment en France, en Italie et en Espagne, avec des recettes provenant des paiements effectués par les utilisateurs finals (péages, par exemple). L'évaluation approfondie de certaines opérations a montré que la majeure partie des projets proprement dits avaient été achevés dans les délais, sans dépassement de budget et conformément au cahier des charges. Un tel résultat s'explique par le recours à des contrats de construction clés en main, à forfait et à durée déterminée. Ce type de contrat est courant dans les montages des partenariats public-privé et peut également s'appliquer dans le cadre d'un marché public. Dans le cas de certains partenariats public-privé évalués par la BEI, il est également apparu que la qualité des travaux était supérieure à ce qu'elle aurait été dans le cadre d'un marché public. L'acteur public a pu du fait d'un appel d'offre extrêmement concurrentiel obtenir des coûts très bas (un tiers de diminution des coûts que dans un cadre moins concurrentiel).

Cependant, le supplément d'offre impulsée par le partenariat public-privé peut conduire à l'augmentation des prix. Les administrations publiques, conscientes de cet effet, tentent d'étaler de manière harmonieuse les projets afin de maintenir le niveau concurrentiel du marché.

La deuxième façon d'évaluer un projet passe par la comparaison de la réalisation du projet entre le secteur public et le secteur privé.

L'analyse de l'efficacité du choix entre le secteur public et le secteur privé peut s'effectuer à travers une grille de comparaison quantitative. Cependant cette comparaison doit pouvoir prendre en compte les scénarios proposés *ex ante* puis analyser la projection de leur réalisation. Ceci n'est pas toujours possible du fait de la complexité de l'anticipation de certains déterminants macro-économiques. L'évaluation *ex post* peut apporter certains éléments de réponse pour un des scénarios envisagés *ex*

*ant*e. Les autres options n'étant pas réalisées seraient donc à modéliser sous un certain nombre d'hypothèses. Par conséquent, cette approche serait facilement contestable.

L'analyse comparative entre les secteurs publics et le secteur privé s'appuie dans le cas du PFI sur le principe du benchmarking. En effet, l'efficacité du choix de recours au privé s'évalue par une comparaison entre les projets dans le même secteur d'activité déjà mis en œuvre. Pour cela il est nécessaire d'avoir acquis un certain nombre d'expériences qui puissent faire l'objet de référence. Des discussions doivent ensuite être mises en œuvre afin de mieux appréhender les risques et permettre ainsi l'affinement des coûts par secteur (MIQCP, 2006).

On peut dire que l'effet principal du mécanisme de partenariat public-privé est d'avoir permis la réalisation des projets. Pour la totalité des projets évalués de manière approfondie, les contraintes budgétaires propres au secteur public étaient telles que, en l'absence de partenariat public-privé, il n'y aurait pas eu de projet du tout, ou du moins pas dans un avenir prévisible, et certainement pas de marché public.

La performance des projets est évaluée au moyen de critères d'évaluation : **la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la viabilité à long terme.** Ces évaluations utilisent des critères d'analyse se positionnant sur l'instruction des projets et de la stratégie, c'est-à-dire *ex ante*. Ils sont largement inspirés de ceux préconisés par l'UE et sont utilisés aussi *ex post*. L'évaluation permet d'exercer une pression sur les opérateurs pour les amener à améliorer leurs performances, leur efficacité, la qualité…

La pertinence est un concept qui s'inscrit dans la recherche de cohérence entre les objectifs d'un projet et les politiques mises en œuvre au sein de l'Union Européenne. Cela englobe les acteurs publics et privés des pays bénéficiaires ainsi que les institutions financières engagées. Les objectifs de tous les projets doivent être en conformité avec au moins un axe de la politique communautaire: les transports, de l'environnement ou du développement régional….

L'efficacité est mesurée par le rapport entre les résultats et les objectifs. Cette notion est basée sur l'idée communément admise que le secteur public va bénéficier du savoir-faire et des méthodes de travail du secteur privé. Cette évidence est de plus en plus remise en cause, par des résultats empiriques mitigés.

L'efficience est le rapport des résultats aux moyens mis en œuvre c'est-à-dire, la mesure selon laquelle les avantages/résultats du projet correspondant aux ressources/apports engagés. Ici l'efficience peut être normalement mesurée au moyen

des taux de rentabilité économique et financière des projets. Cependant il est fréquent que ce taux de rentabilité ne soit pas calculé *ex ante*. De fait l'efficience du projet sera mesurée grâce à une analyse de type coût-efficacité, c'est à dire *a posteriori*.

La viabilité à long terme du projet s'évalue donc par rapport à la pérennité du projet. Elle peut donc être variable selon le type de projet et dès modifications éventuelles de ce dernier du fait de problèmes techniques et de gestion et du changement de l'environnement de ce partenariat public-privé.

3.3. La Banque Mondiale

Les standards d'évaluation utilisés sont les mêmes pratiquement que ceux de la BEI, mais s'inscrivent dans un questionnement de l'impact de leurs projets sur la réduction de la pauvreté.

- ✓ Le critère de pertinence : Dans quelle mesure les projets financés ont-ils fourni des services répondant aux attentes et priorités des bénéficiaires, et dans quelle mesure sont-ils cohérents avec la stratégie de la Banque et du gouvernement pour réduire la pauvreté dans le pays et avec la stratégie générale de la Banque ?
- ✓ L'efficacité est un critère reprenant le questionnement sur l'amélioration ou pas de la situation des pauvres.
- ✓ L'efficience compare les coûts aux bénéfices des projets.
- ✓ La durabilité du projet porte sur la constance des bienfaits d'un projet.
- ✓ Le développement institutionnel cherche à identifier l'impact des projets.

Dans le cas des partenariats public-privé concernant des infrastructures routières, les appréciations les plus décevantes ont eu trait à l'efficience des projets concernés selon la Banque Mondiale. Principalement parce que la demande de trafic routier était moins élevée que prévue et que la prévision prise en compte dans le calcul de la profitabilité du projet était erronée. Le prestataire de services d'intérêt général est habituellement une société à finalité spécifique. Par conséquent, les garanties des financements sous forme d'emprunt ne peuvent donc pas reposer sur le bilan du prestataire ou sur la valeur des actifs corporels. À la place, on utilise donc des techniques de financement qui sont fondées sur le cash-flow du projet. Ces dernières prennent en considération les risques encourus dans le cadre du partenariat public-privé, tout en tenant compte de l'atténuation des risques induite par la présence de divers sous-

traitants. La limitation des risques est une donnée importante permettant au prestataire d'obtenir un coefficient élevé d'endettement externe, ce qui diminue le coût du projet pour le promoteur puisqu'on considère que le financement par voie d'emprunt aux organismes financiers internationaux est moins coûteux qu'un emprunt classique.

Conclusion section 3

Les critères d'analyse et d'évaluation *ex post* utilisés pour les partenariats public-privé en Europe centrale restent assez homogènes, qu'ils s'agissent de la Commission Européenne, de la BEI voire de la Banque mondiale : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la viabilité à long terme…. Certains sont issus de l'analyse en amont du projet et d'autres cherchent à mesurer l'impact des projets. Derrière chacun d'entre eux, se retrouve le débat de l'efficacité et de l'efficience. Quel est l'objectif poursuivi par le partenaire public ? D'un côté il privilégie l'atteinte de l'objectif, et de l'autre il évalue le rapport entre les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre. Or, peu ou pas de données existent sur l'évolution des coûts sur la durée complète de vie du contrat, et sont mobilisées pour servir d'éléments de comparaison ou de référence pour aider à la décision.

Conclusion Chapitre 1

L'évaluation *ex ante* est centrale de par les méthodes employées et les hypothèses utilisées au niveau des arbitrages entre les projets afin d'arbitrer et de permettre le choix d'un partenariat public-privé. L'évaluation doit être présente pendant tout le cycle de vie du projet, mais c'est *ex ante* que l'essentiel des conditions contractuelles est formé et négocié. L'évaluation permet d'estimer les gains escomptés et attendus d'un point de vue quantitatif et qualitatif avec de nombreuses hypothèses. Elle conditionne et justifie le choix du recours ou pas au partenariat public-privé.

La démarche de choix de recours au partenariat public-privé doit être justifiée sur le long terme et prendre en considération tous les effets y compris ceux qui ne sont pas monétisables. L'arbitrage doit s'inscrire à travers une analyse *ex ante* pluridisciplinaire avec une intégration de tous les champs d'analyse des sciences humaines. La prise en compte des effets sociaux, environnementaux est encouragée au niveau communautaire et dépasse partiellement les limites du modèle britannique de Private Finance Initiative (PFI). Cependant ce processus d'évaluation doit être continu et permettre de mutualiser les expériences comme au Royaume–Uni avec des organismes d'accompagnement et de conception du PFI.

Le suivi et le monitoring constituent une étape indispensable pour de nombreux critères des projets au niveau communautaire, cependant ils sont souvent issus des modes opératoires d'analyse *a priori* et *a posteriori* déjà analysés ici. L'évaluation *ex ante* permet d'établir le choix du meilleur partenariat public-privé pour la personne publique. Alors que l'évaluation *ex post* permet d'évaluer la mise en œuvre et les conséquences du partenariat public-privé.

L'évaluation peut être un moyen d'estimer le bien-fondé du choix du PPP avec des clauses contractuelles permettant d'ajuster les paiements par exemple des loyers en fonction des dispositions contractuelles définies au départ. Au niveau communautaire, cette évaluation doit être intermédiaire et *ex post*. Pour les PPP en Europe centrale, l'évaluation *ex post* est essentiellement impulsée par le cadre communautaire et par les organismes financiers les plus présents. L'expérience accumulée reste limitée et ne permet pas aux acteurs publics d'effectuer une évaluation horizontale. L'analyse des différents outils d'évaluation dont peuvent s'inspirer les pays d'Europe centrale nous permet de mieux appréhender la notion de performance des projets auxquels ils sont aussi soumis.

Les spécificités des services d'intérêt général tenant en particulier aux tensions croissantes qui se développent dans le cadre de la mondialisation entre d'un côté les lois du marché et les règles de la concurrence et de l'autre des missions d'intérêt général qu'ils ont à assumer, impliquent que des dispositions particulières soient définies et mises en œuvre quant à l'évaluation de leurs performances. Ces services ont des effets externes tels que leur évaluation dépasse leurs seuls opérateurs et s'ouvre vers une démarche multi-acteurs fondée sur la notion de coresponsabilité.

Chapitre 2. Limites des partenariats public-privé : Asymétrie d'information et complexification des contrats

Les méthodes d'évaluation mises en œuvre aussi bien *ex ante* qu'*ex post* ne permettent pas de dépasser l'asymétrie informationnelle. Cette limite se renforce quand les contrats ont une durée longue. Les partenariats public-privé conduisent à un transfert de responsabilité par l'État de l'intérêt public. Quand le service est dépendant d'un contrat de long terme, l'incertitude radicale oblige les partenaires à chercher à se couvrir contre le risque. L'asymétrie informationnelle conditionne une répartition du risque qui peut être très inégale et très coûteuse pour les partenaires qui vont chercher à les contractualiser. Le risque est assumé souvent alors par l'État. D'autres risques dans le cas de transfert de fourniture de SIG peuvent être partagés contractuellement *ex ante.* Ils sont définis *ex ante* et ensuite la prise en charge du risque peut-être négociée, impliquant des contreparties financières dans certains cas. Afin de dépasser ces limites d'asymétrie d'information et donc d'un partage des risques, les évaluations *ex ante*, *ex post* et tout au long du processus permettent de limiter un choix inadéquat de projet.

Quels sont les moyens pour les partenaires de réduire l'asymétrie informationnelle sans augmenter le coût et sans réduire la flexibilité contractuelle d'un PPP ? Un processus de mise en concurrence et de dialogue compétitif pendant la passation des marchés améliore l'information détenue par les différents partenaires. L'asymétrie informationnelle peut être réduite avec des outils de révélation de l'information *ex ante,* mais les risques doivent être également partagés. Ce partage se fait aussi en fonction des capacités de chaque partenaire à le gérer.

Section 1. L'asymétrie d'information et le partage des risques

La révélation de l'information *ex ante* réduit l'asymétrie de l'information. On recherche par ce mécanisme la révélation de l'information au sens large et pas seulement celui des prix. L'analyse du cas de la mise en concurrence *ex ante* à travers la mise aux enchères peut-il venir compléter cette démarche de révélation de l'information *ex ante*?

1.1. La mise en concurrence *ex ante* : les enchères

Selon la théorie des coûts de transaction (Demsetz, 1968), les enchères concurrentielles restent la meilleure option pour réduire l'asymétrie d'information, y

compris dans le cas des contrats de long terme et sont une alternative à la réglementation publique. En effet, dans ce cas, le problème de l'attribution d'un contrat est résolu par un mécanisme d'appel d'offre efficace. Pourtant les contrats restent le moyen de prémunir les partenaires contre les risques inhérents à l'échange, tout en laissant une marge de manœuvre aux partenaires afin de s'adapter à des changements (technologiques, de la demande) sans remettre en cause le contrat originel.

Selon Stephen Littlechild (2002), les risques doivent être répartis de façon à ce que chaque type de risque soit supporté par l'agent le plus à même de le prendre en charge. Cependant, la contractualisation du partage de risque doit conduire à s'assurer que le candidat sélectionné soit le plus efficace. Stephen Littlechild (2002) suggère qu'une présélection des firmes autorisées à soumettre une offre lors de l'enchère peut contribuer à limiter le risque d'un mauvais choix de candidat. L'autorité publique peut exiger que seules les entreprises capables de réunir les meilleures assurances en termes de compétences, de garanties financières et de réputation soient autorisées à se présenter à l'enchère. L'introduction de plusieurs critères peut être bénéfique, mais les arbitrages entre différentes possibilités selon la pondération des critères peuvent conduire à une certaine inefficacité, si la pondération est faite sans prendre en compte les attentes de tous les agents. Dans le cas de la France[130], par exemple, au moment de l'appel d'offre la pondération doit être fixée dans le cahier des charges en amont, alors qu'à la lecture des propositions certains éléments peuvent finalement apparaître comme plus importants que d'autres.

Les travaux de Patrick Bajari, Stéphanie Houghton et Steven Tadelis (2004, p.2), suggèrent que l'estimation des coûts est incorrecte si le contrat est incomplet au moment des enchères, c'est-à-dire les conditions de fond mal spécifiées. L'information privée des contractants et leurs marges sont au cœur de l'analyse et de leurs comportements à venir. Les paiements liés au changement du contrat sont substantiels et impliquent qu'une part importante des profits du contractant soit parfois omise dans les modèles standards. Si le contrat d'acquisition dans le cas d'enchères est incomplet la manière d'estimer les coûts devient incorrecte.

En effet, Patrick Bajari, Stéphanie Houghton et Steven Tadelis (2004, p. 3) repartent des travaux de Susan Athey et de Jonathan Levin (2001), qui démontrent que

[130] Nous prenons l'exemple français pour expliquer le mécanisme de pondération des critères de sélection d'un projet, y compris en commande publique donc l'appel d'offre. En effet, en Europe centrale les procédures sont bien moins spécifiées et les expériences accumulées sont aussi bien moins importantes.

si les enchérisseurs sont mieux informés à propos des quantités finales que les agences gouvernementales, alors les enchères seront donc stratégiquement manipulées.

Beaucoup de travaux se concentrent sur le design d'un contrat où les enchères minimisent les rentes informationnelles des contractants en donnant des incitations appropriées afin de minimiser le hasard moral, et d'en limiter les coûts de transaction. Patrick Bajari, Stéphanie Houghton et Steven Tadelis (2004) estiment donc les coûts de transaction à partir de l'incomplétude contractuelle, en se référant à l'analyse de Williamson (1975, 1985). La valeur médiane estimée de leurs marges directes se situe autour de 28,3 % du projet estimé avec des coûts de transaction importants. Les coûts de transaction implicites sur les différents types de versement tournent autour de 1,5 $ au delà de quatre dollars pour chaque dollar de versement (Bajari, Houghton, Tadelis, 2004, p. 26) : *"(...) our estimates imply that transactions costs are important. Implied transactions costs on different types of final payment changes range from one and a half dollars to over four dollars for every dollar in change. When considering the amount of money awarded and deducted after the initial contract is signed, these costs are significant by any standard."*[131]

L'hypothèse repose sur l'estimation des marges *ex ante* qui s'intègrent dans les coûts indirects *ex post* au contrat du fait de l'incomplétude de l'information. La firme aura tendance à augmenter les enchères quand elle anticipe un retour sur bénéfice plus important. Le prix unitaire pourra être augmenté, ceci est d'autant plus vrai quand les parties anticipent une pénalisation voire des ajustements vers le bas en compensation pendant la réalisation du contrat. Selon leurs calculs, l'enchérisseur médian d'un contrat peut espérer 3,7 % de profit (Bajari, Houghton, Tadelis, 2004, p. 38).

Ex ante, la relation est bornée par le vendeur, dans le cas d'une relation d'acquisition avec concurrence (Bajari, Tadelis, 2001). Un des moyens de réduire les coûts de transaction peut être de s'engager fermement dès le début, et non pas d'utiliser fréquemment les déductions et ajustements. Si le contractant anticipe une fréquence moins élevée de ces mesures alors il n'augmentera pas nécessairement son enchère afin de compenser les coûts de transaction anticipés par des changements *ex post* du contrat. Ces dernières années le niveau des relations adverses a dramatiquement augmenté du

[131] Traduction par nos soins : *"(...) nos estimations impliquent que les coûts de transactions sont importants. Les coûts de transactions implicites sur les différents types de changements de paiement finaux d'un et demi dollars pour plus de quatre dollars pour chaque dollar dans l'échange. En considérant la quantité d'argent décernée et déduite après que le contrat initial soit signé, ces coûts sont significatifs pour n'importe quelle norme (critère)."*

fait des deux parties contractantes, et pour en sortir une résolution légale est nécessaire mais, inefficiente et coûteuse. Le moyen pour accompagner une bonne définition *ex ante* des clauses passe par la méthode d'une enchère multicritères.

L'enchère multicritères s'établit à partir d'une liste de critères hiérarchisés que le partenaire choisit. Ces critères peuvent être aussi bien qualitatifs que quantitatifs. Au moment de la conception de cette grille d'analyse des propositions et du choix *in fine* du candidat, les critères peuvent être interprétés de manière plus ou moins précise selon le « capital » de connaissances et expériences antérieures détenus par le partenaire privé et public. La coexistence de critères quantitatifs et qualitatifs rend subjective l'appréciation des projets de certains candidats. Les entreprises de petites tailles sont souvent désavantagées par la forme de leur réponse, moins détaillée ou moins bien illustrée. Les critères d'appréciation qualitatifs peuvent être largement altérés. A cela se rajoute un temps de réaction aux demandes de précisions du partenaire public souvent plus long.

Les partenariats public-privé et plus précisément le contrat de PFI britannique ont des formes contractuelles très fouillées avec une standardisation très poussée *ex ante*, mais dans la pratique de nombreux problèmes sont identifiés (NAO, 2003) : des coûts et délais excessifs pour la procédure de mise en concurrence, un manque de ressources pour les collectivités locales pour permettre une évaluation adéquate des différentes options, un manque d'expériences des partenaires publics, et un manque d'échange d'informations pendant la phase de conception. A la suite de ces constats des solutions, en Grande-Bretagne, ont été envisagées en aménageant la procédure de PFI. Le Smart PFI, élaboré par le Royal Institute of British Architects (RIBA), vise à augmenter l'échange d'informations dès la phase de conception. La spécification des besoins n'est pas toujours aisée pour le partenaire public souvent inexpérimenté ou incompétent dans la gestion de projet. Par conséquent, au moment de la phase de conception, il y a sélection d'une équipe avec proposition d'honoraires pour un travail de définition des besoins stratégiques et opérationnels. Cette équipe de projet va fournir un projet précis, qui sera ensuite comparé à la solution publique respectant le principe de « Best Value For Money ». Le dialogue compétitif va se poursuivre avec différentes équipes qui vont faire des propositions, soit l'équipe de départ va juger les autres propositions ou soit il sera fait appel à un conseiller extérieur. *Ex ante*, l'échange d'information est bien plus important et les innovations proposées sont plus

importantes. Le projet est soumis à une plus grande clarté et l'asymétrie d'information est réduite.

Dans ce cas, la gestion des risques ne change pas radicalement dans le cas du Smart PFI. Les principes de dialogue compétitif, établis par les directives européennes sur les marchés publics, sont respectés. Le Smart PFI permet de réduire *ex ante* l'asymétrie informationnelle pour la phase de conception, qui reste un des risques les plus couramment constaté dans le cas du partenariat public-privé.

L'asymétrie informationnelle est réduite *ex ante* mais ne disparaît pas et peut amener certains partenaires à retenir ou à biaiser l'information dont ils disposent. La mise en place de mesures incitatives permet de réduire cette asymétrie et implique l'existence d'organisations (Ménard, 1997, p. 58) : « *les asymétries génératrices d'organisations* ».

« *La présence d'organisations, et en particulier de grande taille, visant à internaliser ces coûts et à réduire certaines de ces asymétries, va modifier profondément la nature des informations qui circulent sur le marché* » (Ménard, 1997, p. 61). Et si l'asymétrie d'information y est réduite, et que les informations qui circulent sur le marché sont de nature à changer les négociations éventuelles, ces organisations doivent avoir un pouvoir de marché (Ménard, 1997, p. 61). Le partage du risque va s'effectuer en fonction des informations détenues par les partenaires, et peut être dans le cadre communautaire normé par les organisations communautaires.

1.2. Le partage du risque

Le partage du risque est en partie fixé de par les compétences de chaque partenaire, mais dépend aussi de la négociation, et du pouvoir de chaque partenaire. Au sens communautaire, le partenaire public doit élaborer une matrice des risques, c'est-à-dire des "événements probabilisables" susceptibles d'affecter l'exécution du contrat (Kirat, 2003). Concrètement, la matrice des risques porte sur tous les volets des missions conférées au partenaire, de l'amont à l'aval : risques de la conception, de la construction et de performance en rapport avec les obligations d'entretien et de maintenance.

Dans un PPP éligible aux critères posés par la décision d'Eurostat du 11 février 2004 (Eurostat, 2004), au moins deux types de risques sont transférés au partenaire privé, l'un concernant la construction et ses phases amont le cas échéant, l'autre

concernant la disponibilité de l'ouvrage ou la demande. Eurostat a identifié trois catégories de risque. La première catégorie est celle du « risque de construction », qui couvre des événements comme la livraison tardive, le non-respect de normes spécifiées, les surcoûts, la déficience technique et les effets extérieurs négatifs. A partir du moment où l'Etat est obligé de payer, alors que tous les actifs ne sont pas disponibles, on peut considérer qu'il supporte ce risque. Deuxième catégorie de risque, celui de disponibilité, l'Etat est réputé ne pas supporter un tel risque s'il lui est permis de réduire de façon significative (à titre de pénalité) ses paiements périodiques, comme tout "client normal" pourrait l'exiger dans un contrat commercial en cas de non-livraison du bien ou service spécifié au contrat. Le troisième et dernier risque est « le risque lié à la demande ». Le partenaire public sera réputé assumer le risque lorsque celui-ci est obligé de garantir un niveau donné de paiement au partenaire privé indépendamment du niveau effectif de la demande exprimée par l'utilisateur final, rendant sans effet les fluctuations du niveau de la demande sur la rentabilité du partenaire.

L'un des risques potentiels réside dans la sous-traitance par le partenaire privé d'une partie de ses activités. Il peut être illustré à partir de l'effondrement d'un terminal de l'aéroport Charles de Gaulle ou de certains accidents du réseau ferré britannique.

Ce problème concerne plus généralement toute activité. Cependant, le Livre Vert sur les SIG (COM, 2003) considère que les partenaires des partenariats public-privé peuvent être contraints aussi par des clauses contractuelles imposées par leurs partenaires habituels. Dans le cas du marché public, et *a fortiori* pour un PPP, le partenaire privé peut choisir sans en référer au partenaire public des sous-traitants à sa convenance puisqu'il est lié par le résultat et non par les moyens sauf si cela a été spécifié dans le contrat de départ.

Plus généralement nous pouvons identifier plusieurs risques inhérents à l'étape du processus d'un partenariat public-privé :

Les risques de financement sont supportés par le promoteur. En cas de défaillance de l'adjudicataire, le promoteur devra faire face aux conséquences de cette défaillance. C'est pour cela que le promoteur choisit des adjudicataires connus. Le nombre de soumissionnaires aux appels d'offre est réduit du fait d'un marché concentré : avec un nombre d'entreprises relativement réduit et des entreprises de grandes tailles. Effectivement il est plus rassurant d'avoir une entreprise avec une certaine taille en CA et en effectifs avec une multiplicité de compétences professionnelles et de spécialistes pour le partenaire public. Ceci a tendance à évincer

du marché les entreprises de petites tailles du fait d'un coût total des projets trop élevé, de leur difficulté à gérer des projets de très grande taille (équipes insuffisantes, trésorerie…). Ces petites entreprises se retrouvent souvent dans la position de sous-traitant. Le jeu concurrentiel s'en trouve réduit (Virtuosity Consulting, 2005).

Les risques d'achèvement de la conception et de la construction d'un élément d'actif reposent sur le non-respect du calendrier, du budget, et du cahier des charges. Le prestataire doit être responsable de ces risques, car c'est lui qui dispose des qualifications et de l'expérience nécessaires pour les atténuer.

Les risques d'exploitation et d'entretien sont transférés au secteur privé. Dans le cas où les actifs ne sont pas conformes aux prévisions ou dans celui d'une différence du coût unitaire d'entretien, le prestataire devra viser l'objectif du coût le plus bas sur l'ensemble du cycle de vie. Cependant, l'incertitude des agents sur l'évolution des conditions d'exploitation ou tout simplement le bon fonctionnement du service public exigent des investissements réguliers s'étalant sur toute la durée de l'engagement (Guasch, 2004). Par conséquent, l'allongement de la durée du contrat n'apporte pas une solution entièrement satisfaisante. Il risque plutôt de provoquer des investissements cycliques, élevés pendant les premières années d'exploitation du service, puis diminuant progressivement à mesure que l'échéance du contrat se rapproche (Baldwin et Cave, 1999). De plus, dans le cas d'investissements spécifiques, le partenaire privé peut être enclin à réinvestir dans des biens particuliers pour se garantir une certaine continuité avec le prochain contrat.

Le risque relatif aux recettes dépend de la façon selon laquelle les paiements s'effectuent. Dans le cas d'une autoroute et du paiement direct, c'est-à-dire lié à l'usage, il peut y avoir une mauvaise estimation du trafic. Afin d'éviter de faire supporter le surcoût à l'usager, ce risque peut être atténué par la mise en œuvre des paiements indirects et donc, de versements d'indemnités et d'un péage fictif de manière à le minimiser dans le flux des recettes. Eduardo Engel, Ronald Fischer et Alexander Galetovic (1997) ont proposé l'introduction de contrats BOT (Build-Operate-Transfer) à durée de concession endogène. Ils ont guidé la conception de quelques enchères de concessions autoroutières au Chili. L'enchère ne porte pas sur le péage. En effet, l'autorité concédante choisit un plafond pour ce péage. L'entreprise moins-disante (la gagnante de l'enchère) est celle qui demande la valeur actualisée des péages la plus faible. La concession s'arrête lorsque cette valeur est atteinte. La durée de la concession s'ajuste donc à la réalisation des péages. La firme qui propose le flux de revenus

actualisé le plus faible remporte le marché. Quant à la durée du contrat, elle n'est pas définie *ex ante*. Le contrat dure tant que le flux de revenus déclaré par le candidat vainqueur dans son offre initiale n'est pas atteint. Autrement dit, le contrat a toujours une durée finie, mais indéterminée *ex ante.* L'idée est donc d'assurer le concessionnaire vis-à-vis du risque de demande du bien ou du service. Le mécanisme est appelé LPVR (*Least-Present-Value-of-Revenue auctions*[132]). La théorie des incitations (Laffont, Tirole 1993) suggère également quelques limites au mécanisme. De même que les contrats de type « *cost plus* » donnent peu d'incitations à réduire les coûts, le mécanisme LPVR crée des incitations très faibles pour le concessionnaire en matière de qualité (service, marketing, innovations tarifaires, liaisons complémentaires...). Ce type d'incitations doit donc être accompagné de mesures de surveillance stricte des normes de qualité. Il est d'ailleurs peu adapté à des situations où l'innovation commerciale est particulièrement importante. Enfin, le problème de la maintenance et de l'état de restitution des infrastructures vers la fin de la concession n'est toujours pas résolu. Les incitations portent essentiellement sur le prix du péage, et non pas sur les dimensions de transfert de propriété à la fin du contrat, ni sur les dimensions qualitatives de la fourniture du bien ou du service.

Dans le cas des pays d'Europe centrale, l'estimation de la demande est aussi difficile que celle des pays d'Amérique latine. L'expérience de ces dernières reste bien meilleure avec un véritable apprentissage et de nombreux travaux ont cherché à dépasser les comportements opportunistes ainsi que la malédiction du vainqueur. Lorsque les contrats sont incomplets, le risque est grand que le vainqueur de l'enchère soit l'entreprise la plus optimiste sur ses chances d'obtenir une renégociation, conduisant de ce fait à des offres opportunistes de la part de certains candidats. C'est en effet davantage l'opérateur le plus conscient des vides contractuels à exploiter lors de futures renégociations qui aura le plus de chances de se voir attribuer le marché. Mais ce ne sera pas nécessairement l'opérateur le plus efficace. Afin d'empêcher ce type de comportement, certains auteurs comme José Luis Guasch (2004) proposent de limiter les renégociations aux situations où des événements extérieurs et imprévisibles par les deux parties surviennent remettant en cause le contrat. Toute renégociation qui sortirait de ce cadre devrait être prohibée de façon à décourager les candidatures peu sérieuses, même si cette interdiction implique la faillite de l'opérateur (Guasch, 2004). Selon José

[132] LPVR : Least-Present-Value-of-Revenue auctions signifie que l'enchère est remportée par celui qui propose le prix le plus bas sur une durée d'échéance du contrat qu'il choisit.

Luis Guasch, l'autorité publique doit se bâtir sur le long terme une réputation à ne pas renégocier de manière à dissuader les offres fantaisistes.

Le risque de résiliation est supporté par le promoteur et le prestataire en raison de la défaillance financière du prestataire, ou parce que ce dernier manque à ses engagements techniques (incapacité de fournir de manière satisfaisante le service convenu). C'est un risque pour le prestataire, car il subira presque certainement une perte financière importante en cas de résiliation. Cependant, c'est aussi un risque pour le promoteur, car il lui faudra trouver les moyens d'assurer le service après l'arrêt des opérations, au niveau atteint du projet. On peut partiellement atténuer ce risque en choisissant des soumissionnaires appropriés. Toutefois, il s'agit de contrats à long terme et il arrive souvent que les spécialistes des domaines techniques qui, à l'origine, étaient membres d'un consortium soient remplacés par des investisseurs purement financiers qui peuvent ne pas avoir l'expérience et l'expertise nécessaires. La défaillance du prestataire peut être due à une répartition inadéquate des risques dès le départ. Les difficultés relatives au Métro de Londres mettent en exergue les enjeux financiers et les conséquences de renégociations dans le cas d'investissement spécifiques et non-redéployables.

Les risques financiers du côté des préteurs internationaux/ bailleurs internationaux et des banques publiques sont souvent qualifiés d'élevés. Le FMI (2004, p. 41) et la Banque mondiale indiquent qu'au vue des bénéfices et des risques associés aux PPP, il faut fournir des garanties au partenaire privé. Ces garanties peuvent être mises en œuvre par des mécanismes internes de compensation contractuelle. Toutefois ces deux organismes ne précisent en rien les modalités. Finalement les risques financiers sont souvent contractualisés en fonction du pouvoir de négociation de chaque participant. A cela se rajoute la notation financière internationale. La notation financière désigne l'attribution de notes (ratings) à des emprunteurs ou à des titres de dette afin d'évaluer le risque de défaut. Ces notes sont attribuées par différentes agences internationales de notation, qui utilisent des systèmes de notation fondées sur des analyses pas seulement quantitatives. Certaines des agences en élargissent le domaine d'analyse au-delà des données macro-économiques considèrent aussi les dimensions institutionnelle, sociale, politique… (l'effet des réformes en cours, le mode d'intervention des acteurs institutionnels…). Ce système de notation peut être utilisé dans un premier temps par la collectivité territoriale pour se financer sur le marché des capitaux.

Si la collectivité locale est bien notée : dans ce cas, cela lui permet de diversifier ses sources de financement dans un cadre désintermédié pour les collectivités locales. Dans un second temps la notation peut être un instrument de dialogue et de négociation avec des intermédiaires bancaires habituels aussi. Les banques étant elles-mêmes notées, la notation deviendra un outil, une norme permettant de négocier. Le niveau d'information attendue de la part des marchés financiers est d'un niveau d'exigence élevé, ce qui suppose pour l'autorité locale de disposer de personnel qualifié, de moyens techniques spécifiques ainsi que de ressources propres stables et prévisibles.

Si la collectivité locale est mal notée, elle doit payer plus cher l'accès à des financements désintermédiés. De plus, nous savons que le système de notation connaît de nombreuses limites et elles sont bien plus prégnantes dans le cas des collectivités locales qui nécessitent des analyses pointues et différenciées, ce dont les agences de notations ne disposent pas toujours. Si l'on reprend la crise financière de 2008, les agences de notation ont été beaucoup critiquées. Il leur a été reproché d'avoir sous-évalué le risque attaché aux titres contenant des crédits subprimes conçus par les banques d'investissement. Elles sont rémunérées pas la structure qui choisit de se faire noter, qu'il s'agisse d'une entreprise, d'un Etat ou d'une collectivité locale. L'objectif de l'émetteur est alors de bénéficier d'un accès plus facile aux marchés financiers. Les conflits d'intérêt sont évidents à comprendre. La tâche de l'agence consiste à analyser la capacité à rembourser de l'émetteur. En Europe, les ministres des finances de l'UE ont décidé de soumettre à un système d'agrément les agences de notations et à la mise en place d'une autorité de contrôle.

Le risque d'une financiarisation des budgets des collectivités locales peut être accru avec un accès global aux financements. Du fait de leur notation, certaines collectivités locales moins bien notées verront les possibilités de financement se tarir. Comme l'analyse de l'environnement de l'autorité locale est fondée sur des éléments quantitatifs et qualitatifs. Ces derniers définissent l'environnement, que l'on appelle aussi le risque-pays. L'évaluation des différents cabinets de consulting à l'international est fondée sur des critères propres à chaque cabinet avec des pondérations différentes. Leur utilisation et interprétation peut conduire à des arbitrages très différents et poussant les investisseurs internationaux à des choix vers les villes jugées plus rentables, car plus sûres.

Les renégociations systématiques et précoces *a priori* (deux ans dans le cas des concessions analysées par José Luis Guasch (2004)) seraient le moyen d'aboutir à un

partage des risques « équitables » après une réitération des périodes de renégociations, même dans le cas d'un processus d'appel d'offre concurrentiel et transparent. José Luis Guasch rappelle que celle peut améliorer le bien-être (Guasch, 2004, p. 19) : *« In principle, renegotiation can be a positive instrument when it addresses the inherently incomplete nature of concession contracts. Properly used, renegotiation can enhance welfare. »*[133] Cependant les surcoûts de renégociations ne seraient pas anticipés et évaluables. Et ceci pourrait *in fine* conduire à l'annulation du principe de *« Best Value for Money »*. Le coût total serait supérieur aux bénéfices escomptés.

Section 2. La complexification des contrats et les renégociations

2.1. La complexification des contrats un moyen de pallier à l'incertitude radicale

Plus la participation du privé augmente dans les projets, plus la nécessité de mettre en place des mécanismes de garantie s'accroît. En particulier, les partenariats public-privé récents comportent des systèmes de compensation financière pour l'exploitant par exemple si le trafic réel est inférieur aux prévisions, ce qui peut se révéler particulièrement onéreux dans certains cas pour l'État. Le contrat de PFI britannique reste l'un de ceux qui est le plus détaillé précisant les obligations contractuelles à travers une forme standardisée, ainsi que toutes les clauses résolutoires. Il s'adapte à chaque secteur et est très fouillé.

Dans ce contexte, il apparaît qu'un modèle unique de partenariat public-privé est difficilement envisageable compte tenu de la diversité des projets et qu'une approche au cas par cas s'avère plus adaptée. Cela va entraîner des coûts de révélation de l'information très élevés, avec la création de rentes informationnelles.

La promotion des PPP au niveau transeuropéen, ciblée sur les projets, ou parties de projets, bien spécifiques dont les caractéristiques permettent de s'accommoder de ces contraintes (routes – aéroports – terminaux – ports) mérite d'être développée. Les marchandages en information imparfaite sont loin d'avoir l'efficacité des marchandages selon Ronald Coase : quand deux agents économiques sont engagés dans un marchandage, c'est-à-dire cherchent à négocier un arrangement aussi avantageux que possible, ils y parviendront s'ils disposent tous deux d'une information parfaite sur la

[133] Traduction par nos soins : *« En principe, la renégociation peut être un instrument positif quand il concerne la nature naturellement incomplète de contrats de concession. Correctement utilisé, la renégociation peut améliorer le bien-être. »*

nature de la transaction. Ici la condition d'information parfaite est très forte selon le théorème de Ronald Coase. Elle implique donc en particulier que chaque agent connaisse les enjeux de l'autre. Au mieux la négociation s'allonge, les arrangements pris finalement seront moins satisfaisants. Le fait d'élargir le nombre de participants à la renégociation permet de se rapprocher finalement d'une situation proche de celle du marché concurrentiel (Henry, 1997, pp. 187-189). Cela contribue à réduire l'asymétrie informationnelle, et donc à réduire les effets post-contractuels. La négociation entre partenaires et le maintien de la relation aboutit à un partage des risques « équitable » et acceptable selon les partenaires (Ménard, Oudot, 2006). Dans le cas d'aléas, les conséquences financières sont partagées à 50-50. Cette règle de partage est donc implicite et ne fait l'objet d'aucun engagement contractuel. Cette hypothèse d'équilibre des aléas a été testée pour les contrats dans le secteur de la défense.

Compléter le contrat implique une rente (Tirole, 2007), et chercher à le compléter en le spécifiant par de nouvelles obligations apparaît comme une impasse. *« First, there are transaction costs of negotiating deals. Second, complete contracts may be wasteful contracts. Individual interests lead parties to fine-tune the contract whenever contract incompleteness could put them in a situation of being held up ex post. Completing contracts thus involves rent-seeking.* »[134]

Le fait de maintenir une relation partenariale d'échange et de négociation permet de réduire le niveau d'asymétrie, tout en prenant conscience des difficultés et risques inhérents à tout contrat *ex post*.

La renégociation est un outil permettant à l'une des parties de revoir les clauses contractuelles. Ce besoin de renégociation constante peut être une opportunité pour le partenaire privé d'ajustement des termes du contrat. En général, pour la partie publique il est souvent désavantageux de renégocier, du fait en partie d'une plus grande expertise et connaissance du partenaire privé des révisions du contrat et de leurs conséquences.

De plus dans le cas du contrat britannique de PFI, l'Institut du génie civil britannique (ICE) souligne le danger que pose l'inflation des coûts de construction des infrastructures publiques. Le renchérissement des projets d'infrastructures publiques pourrait atteindre 10 milliards d'euros en 2015 en Grande Bretagne. L'institut préconise l'établissement d'une commission mixte privée publique indépendante qui

[134] Traduction par nos soins *: « D'abord, il y a des coûts de transaction des affaires négociées. Deuxièmement, les contrats complets peuvent être des contrats très peu économiques. Les intérêts individuels mènent les parties à ajuster le contrat chaque fois que le contrat incomplet pourrait les mettre dans une situation de hold-up ex post. Compléter les contrats implique ainsi des rentes de situation. »*

programmerait, coordonnerait et ferait le suivi des grands projets d'infrastructure. Ce type d'organisme d'accompagnement et de suivi existe déjà en Irlande du Nord et se nomme *« Strategic Investment Board »*[135]. Le rôle du SIB dépend des besoins des partenaires publics et des projets, qui requièrent des compétences et de l'expérience pas toujours existantes dans le secteur public : un directeur de projet à chaque étape du PFI, un conseiller sur les aspects commerciaux des contrats, sur les stratégies d'approvisionnement, une assistance dans la production de scénarios d'affaires, le conseil sur la faisabilité des programmes de partenariat public-privé. Il doit contribuer au développement du marché en encourageant la concurrence et en permettant la « value for money », c'est-à-dire permettant un usage optimal de l'argent public.

Par conséquent la mise en œuvre d'outils d'évaluation et de mutualisation des expériences au niveau européen est indispensable mais aussi au niveau des collectivités locales elles-mêmes. La décentralisation implique une autonomie budgétaire élevée et donc la nécessité de personnes compétentes au sein de ces collectivités locales et ayant une bonne connaissance de la gestion d'un projet, de la conception à la fourniture du service public. Quelle forme de gouvernance pour les partenariats public-privé avec une asymétrie intrinsèque des contrats complexes ?

2.2. Les partenariats public-privé et une nouvelle gouvernance : le développement d'organismes d'accompagnement.

La gouvernance des partenariats public-privé est ici abordée, car elle concerne autant l'étape de l'évaluation des PPP que leur régulation. L'existence d'asymétrie de l'information détenue par un partenaire et le comportement opportuniste de certains impliquent une répartition inégale des risques entre les partenaires. Une bonne gouvernance devrait réduire les coûts de transaction (North, 1990). Selon Douglass North: "*No institutions are necessary in a world of complete information. With incomplete information, however, cooperative solutions will break down unless institutions are created that provide sufficient information for individuals to police deviations.*" (North, 1990, p. 57)[136]

[135] Consultation du site Internet à l'adresse suivante : www.sibni.org

[136] Traduction par nos soins : *« Aucune institution n'est nécessaire dans un monde d'information complète. Avec l'information incomplète, pourtant, les solutions coopératives échoueront à moins que les institutions soient créées pour fournir une information suffisante aux individus pour surveiller les écarts.»*

Un gouvernement va chercher à se doter d'outils performants qui légitimeront l'action et les choix publics. Le mode de gouvernance change puisque les décisions sont prises en association public et privé. Le besoin d'évaluation des politiques publiques, avec le développement des partenariats public-privé, augmente avec la montée de nouvelles gouvernances et la cohabitation d'objectifs divergents dans un même contrat. Les nouveaux modes de gouvernance émergent avec des limites informationnelles croissantes. La difficulté de prendre des décisions s'accroît ce qui augmente à son tour le besoin pour les partenaires de justifier de leur choix, et du côté public, de justifier du recours au privé en donnant du sens aux politiques publiques. Les organisations au sens de Claude Ménard (Ménard, 1997, p. 58) peuvent être la réponse à l'asymétrie informationnelle, tout en accompagnant le partenaire public dans ses choix.

On distingue plusieurs formes d'asymétrie d'informations : celle des partenaires, celle de l'information détenue, et celle de la capacité d'acquisition de l'information (Ménard, 1997, p. 58). Comme nous le verrons, les asymétries d'informations génèrent des besoins en organisations puisque les partenaires se trouvent à faire des arbitrages dans leur relation avec des stocks d'expériences passées très inégaux et des pouvoirs de négociations limités.

L'asymétrie des partenaires est liée à leur place sur le marché ce qui conditionne les avantages liés au partenariat public-privé. Le partenaire privé cherche à bénéficier d'une position plus avantageuse. Les organisations devront limiter les asymétries et mettre en place des règles limitant les effets de rente informationnelle. Cependant, le marché met en place des intermédiaires permettant une meilleure médiation entre les agents économiques. Aujourd'hui, les intermédiaires financiers institutionnels (BEI, BERD…) sont des acteurs incontournables des partenariats public-privé au niveau européen. D'ailleurs, la Commission Européenne, la BEI, la BERD ont décidé de mettre en œuvre un programme commun d'accompagnement et d'aide à la réalisation des partenariats public-privé : "JASPERS"[137], c'est-à-dire "Joint Assistance to Support Projects in the European Regions". Ce programme a comme objectif l'aide aux gouvernements dans la conception afin d'obtenir une bonne qualité de projets et de partenariats public-privé. Il soutient localement chaque initiative, qui répond aux objectifs de convergence pour la période 2007-2013. Ce programme doit contribuer à l'amélioration de la qualité, de la rapidité et de la mise en œuvre des projets pour un

[137] Consultation en ligne du programme à l'adresse suivante : http://www.jaspers-europa-info.org/attachments/056_AM_%20JASPERS_8PAGES_EN_2.pdf

bénéfice pas seulement limité aux pays membres mais contribuant à la croissance et à la convergence de l'Union Européenne dans son ensemble.

La mise en œuvre d'organisations et de règles institutionnelles doit permettre de rétablir des relations de négociations identiques et équitables. Les secteurs des infrastructures, de l'eau, et de la gestion des déchets sont des marchés oligopolistiques, caractérisés par des acteurs de tailles importantes. La formalisation et la standardisation des offres de projets sont des moyens de permettre à tous acteurs économiques l'accès à ces informations. Le soutien et l'aide d'organismes institutionnels et financiers deviennent un outil important de meilleure répartition de l'information.

L'asymétrie d'acquisition de l'information pousse les acteurs économiques à se regrouper, ou à se coaliser afin de révéler les informations dont ont besoin les décideurs pour prendre leur décision. La création d'organismes et l'appui des institutions nationales et européennes pour les partenariats public-privé permettent le choix de projets dont la valeur pour la collectivité est optimale. Ces organismes peuvent accumuler les informations afin de faire les choix les plus efficaces et efficients.

Les biais potentiels à l'évaluation de l'action publique et donc à l'atteinte difficile des objectifs peuvent être de différents ordres : l'idée d'échecs du gouvernement dans son action exposée par James Buchanan, et le biais bureaucratique de William Niskanen (cf. partie 1). Les biais liés à la négociation et à la capture des organes d'évaluation ont été analysés par James Buchanan et Gordon Tullock. L'évaluation peut être un élément de meilleure gouvernance avec un cadre institutionnel et juridique et avec des outils de régulation adaptés. Gouverner et évaluer permettront de mieux connaître les effets de l'action, les résultats, l'efficacité de l'action dans toutes ses dimensions qui ont un intérêt pour toute la population.

La volonté de transparence de l'action publique dans le cadre des partenariats public-privé pousse à une justification des effets des mesures prises tant au niveau national, qu'européen et international.

L'évaluation ne peut être efficace que par la connaissance d'expériences similaires en interne ou en externe. Soit les partenaires avec une asymétrie informationnelle passent par des pratiques d'évaluation en faisant appel à des experts plus ou moins indépendants, soit ils contractualisent le risque en fonction du niveau de connaissances détenues avec les coûts que cela comporte. Certains pays ont cherché à

structurer cette offre d'évaluation, par exemple les États-Unis[138]. On retrouve dans l'Association Américaine d'Evaluation des ressources en personnes pour aider les États à évaluer les politiques mises en œuvre dans une multitude de domaines (de l'école à l'intégration multiculturelle….). Les ressources en documents et en lieux d'échange sont importantes : la régularité des colloques annuels et séminaires par exemple. Au niveau européen, l'évaluation est impulsée et mise en œuvre par la Commission européenne, qui fournit des orientations qui restent indicatives sur les futures évaluations. Par exemple, des orientations, comme celles de la stratégie de Lisbonne, sont définies pour l'évaluation et le suivi des Fonds de cohésion et structurels[139].

L'imbrication des niveaux d'autorités entre le national et le communautaire par exemple complexifie les outils et méthodes mises en œuvre pour l'évaluation des partenariats public-privé afin d'éviter les contradictions entre ces différents niveaux et peut soit dissoudre, soit concentrer l'information existante et soit la transférer.

De plus, la décentralisation, même si l'échelon national, prédomine implique un transfert de compétences et donc de choix des projets. Cependant la mutualisation de l'information ne peut se faire au niveau local mais doit passer par des « méta »organisations en support à l'échelon local. Les informations doivent être montantes et ascendantes et nourrir le socle d'expériences et de connaissances.

D'un point de vue pratique, les outils d'évaluation et les guides de « Best Practice » et de « Guidelines » se multiplient et s'appuient sur les études d'experts (PWC, S&P…..). La Commission Européenne cherche à augmenter la qualité des débats pour mettre en œuvre une politique générale de transparence, de promotion de la participation à la conception et à la mise en œuvre des partenariats public-privé de toutes les parties prenantes et de tous les représentants d'intérêts concernés par l'action publique européenne. Ici, les représentants d'intérêt concernés par l'action publique s'entend au sens large, c'est-à-dire y compris le citoyen. En recherchant aussi une certaine flexibilité dans la mise en œuvre des partenariats public-privé, elle vise à améliorer l'évaluation de l'action publique des partenariats public-privé. Cependant, la mise en commun et les moyens alloués restent limités.

La Banque Mondiale par ses publications et la création d'entités dirigées vers les projets internationaux, leur financement et leur support en conseil adopte la même démarche.

[138] Voir site : www.eval.org, qui est le site de l'American Evaluation Association.
[139] Voir le rapport de la Commission européenne : SEC(2007)213.

Celle-ci est ancienne et se fonde sur le « consensus de Washington »[140]. La volonté est de rendre le processus de prise de décision publique plus ouvert, transparent et démocratique. Cela passe par une plus grande participation et la recherche d'un consensus répondant à l'intérêt général (Stiglitz, 1998, p. 21). Comme le montre Dani Rodrik (2006, p. 1), ce concept a largement influencé les politiques d'ajustement structurel, caractérisées par les privatisations, la déréglementation et la libéralisation commerciale en Amérique latine et en Europe de l'Est. Les conséquences les plus largement admises sont celles d'une insuffisance de la croissance économique, l'accroissement de la pauvreté. Dani Rodrik indique que c'est à partir de ce constat d'échecs que l'on doit mettre en œuvre des politiques économiques ancrées dans de solides institutions *: " What has become clearer to practitioners of the Washington Consensus over time is that the standard policy reforms did not produce lasting effects if the background institutional conditions were poor. Sound policies needed to be embedded in solid institutions."* (Rodrik, 2006, p. 9)[141]

La Banque Mondiale tente de dépasser ses propres limites (WorldBank, 2005) en proposant un Consensus de Washington élargi. Ce dernier comprend 10 nouveaux items : le gouvernement d'entreprise, l'anti-corruption, des marchés du travail flexibles, des accords commerciaux par l'OMC, des standards et des codes financiers, des ouvertures en compte capital prudent, des régimes de taux de change non-intermédiaires, des banques centrales indépendantes avec des objectifs d'inflation, des filets de protection sociale, et une réduction de la pauvreté ciblée. Tous ces nouveaux points de la politique économique d'ajustement structurel doivent être appliqués pour contribuer au développement économique sans que le pays dispose des moyens pour y parvenir. Cependant comme l'explique Dani Rodrik (2006, p. 28), c'est à partir d'un bon diagnostic que l'on pourra établir un schéma de causalités et d'effets permettant de construire les axes des politiques économiques et sociales. En effet, certaines de ces

[140] Le "consensus de Washington" tire son nom d'un article de l'économiste John Williamson, qui a défini, en 1989 lors d'une conférence de « the Institute for International Economics », dix recommandations, notamment en direction de l'Amérique latine :- Discipline budgétaire - Réorientation de la dépense publique - Réforme fiscale - Libéralisation financière - Adoption d'un taux de change unique et compétitif - Libéralisation des échanges - Elimination des barrières à l'investissement direct étranger - Privatisation des entreprises publiques - Dérégulation des marchés - Prise en compte des droits de propriété. La Banque mondiale et le FMI ont ensuite décidé de subordonner leurs prêts à l'adoption de politiques inspirées de ces thèses. La publication des contributions au Colloque de John Williamson s'est faite en 1990.

[141] Traduction par nos soins : *« Ce qui est devenu plus clair aux praticiens du Consensus de Washington au cours du temps est que les réformes de politique standard n'ont pas produit d'effets durables si les conditions institutionnelles de base étaient pauvres. Des politiques solides devaient être fixées dans des institutions solides. »*

préconisations pourraient conduire à annuler les effets d'autres dans certains pays. La difficulté réside donc dans le choix de certaines préconisations, et dans celui des priorités données à certaines d'entre elles. Les items des politiques économiques et sociales ne sont pas tous applicables simultanément. Une fois le choix politique opéré par rapport aux objectifs à atteindre, l'évaluation des effets de ces politiques permet de justifier et de valider ces choix.

L'évaluation est devenue aujourd'hui un moyen de construire de la connaissance et devient un outil de bonne pratique au niveau politique. L'explication du choix d'un outil ou d'une méthode vis-à-vis d'une autre peut être complexe et, il est plus aisé pour les décideurs politiques de justifier de leur choix par des critères d'évaluation quantitatifs plutôt que seulement qualitatifs.

Au niveau communautaire, par exemple, les réformes européennes s'inscrivent dans une logique d'expertise scientifique pluridisciplinaire et avec tous les acteurs concernés, y compris l'usager. Cependant il ne faut pas attendre de réponse unique dans le cas des partenariats public-privé pour la fourniture de SIG. Les dimensions qualitatives de ces services rendent difficile la détermination d'un ancrage clair de l'évaluation, permettant de mesurer le degré de réalisation d'objectifs officiels. L'évaluation s'inscrit donc dans une démarche multicritères avec une accumulation de connaissances à travers les expériences passées à travers les champs de l'économique, du social et du politique.

La Commission européenne a mis en place une deuxième catégorie d'évaluation de nature cette fois-ci horizontale (COM, 2002). À travers une note méthodologique concernant les services d'intérêt économique général (SIEG), elle mène des enquêtes auprès des consommateurs tous les ans. La dernière (2008)[142] indique que l'ouverture de ces secteurs d'activité à la concurrence a permis d'améliorer leurs performances. Cependant de grandes disparités existent entre les différents États membres. Les prix ont baissé par les changements structurels introduits dans le secteur des télécommunications, et du transport aérien. Les changements réglementaires opérés dans les industries de réseau ont créé les conditions de l'émergence de marchés plus concurrentiels proposant des produits nouveaux et de meilleure qualité. Les gains de productivité dans les industries de réseaux ont été plus importants que dans le reste de l'économie entre 1993 et 2003. La qualité et l'accessibilité au SIG sont restées stables.

[142] Sur ce site, on y retrouve toute l'enquête de satisfaction. La dernière date de consultation est le 13/08/2009. http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/communication_scoreboard_fr.pdf

En effet, l'enquête de satisfaction indique que le consommateur européen est généralement satisfait des services offerts. La majorité d'entre eux (50 à 70 %) estime que leurs intérêts ont été préservés. Cependant le consommateur a du mal à changer d'opérateur surtout si c'est un nouvel entrant sur le marché. Cette inertie s'explique selon l'étude par la difficulté à comparer les offres pour 38 % des personnes interrogées. Enfin des entraves sont mises en avant ce qui représente un indice des compétences limitées des autorités de régulation dans certains États membres par exemple. De plus cette évaluation est assez limitée par la technique d'échantillonnage mise en œuvre et par son étendue. L'évaluation devrait être un processus continu, lisible par tous pour être réellement efficace et acceptée par tous.

La société civile organisée[143] devrait être associée à tous les stades de formation des partenariats public-privé, y compris *ex ante*. L'évaluation du partenariat public-privé est une fonction nécessairement à partager, dans laquelle aucun acteur ne peut s'en arroger le monopole. L'asymétrie d'information et d'expertise entre les différents partenaires conduit à promouvoir le partage et la mise en commun des informations souvent parcellaires de chacun. Le partage de l'information conditionne l'efficacité du recours aux partenariats public-privé. La conception, la définition et la construction de critères adéquats de l'évaluation mais aussi de performances seront d'autant plus d'adaptées et acceptées que tous les acteurs concernés y auront participé.

Les changements des formes institutionnelles sont à impulser y compris avec la société civile organisée car, ils seront longs et progressifs. Afin qu'ils soient efficaces, l'analyse northienne préconise la mise en place d'incitations, qui passent par la création et le respect de droits de propriété efficients (North, 1990). Il ne faut donc pas limiter l'analyse aux seuls déterminants traditionnels économiques et politiques, mais aussi ouvrir les approches aux dimensions culturelles et donc informelles qui interagissent avec les règles formelles (North, 1990, p. 140) : *« We need to know much more about culturally derived norms of behavior and how they interact with formal rules to get better answers to such issues. We are just beginning the serious study of*

[143] La définition communautaire des organisations de la société civile se précise de par la mise en place des organes de consultations et de dialogue dans le livre blanc sur la gouvernance européenne (COM, 2001). La société civile organisée regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les «partenaires sociaux»), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses.
(voir le lien suivant : http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_fr.htm#8); dernière consultation 13/08/2009.

institutions »[144]. Reste une question celle de l'attribution ou pas à la société civile de droits de propriété pour accroître l'efficacité des incitations ?

L'évaluation *ex ante* et *ex post* est un processus d'apprentissage, dans lequel les effets d'apprentissage seront élevés en fonction des paliers franchis. L'accumulation d'informations et d'expériences permet d'augmenter la capacité des agents économiques d'analyser et d'affiner les critères de choix entre plusieurs alternatives à un projet. Par exemple, les critères de choix d'un projet dans le cas d'une station d'épuration sont radicalement différents entre une petite station (inférieure à 4 000 équivalents habitants et une de 100 000 équivalents habitants) et une plus grande. En effet, les techniques de traitements sont différentes et l'expérience réduite peut conduire à faire un choix dans lequel les dimensions de long terme peuvent être minimisées voire ignorées (environnementale, esthétiques….). La légitimité de l'évaluation suppose que son processus d'élaboration comme de conduite et de suivi soit démocratique et pluriel. La place de l'usager est centrale dans une évaluation démocratique et plurielle. Elle permet de faire remonter des informations du terrain plus rapidement sans biais possible. L'un intermédiaire, y compris l'élu, démocratiquement légitime, peut de par la pratique s'être éloigné de certains administrés. La démocratie participative[145] est coûteuse et longue à exercer, mais elle permet de faire accepter par tous une situation contribuant à l'intérêt général et entravant peut-être l'intérêt individuel de certains. Evidemment, la question de la représentativité se pose. Ce n'est pas ici que nous trancherons sur la forme de la démocratie et de la primauté d'une forme de représentativité sur une autre. Le débat entre la démocratie délibérative[146] et participative cherche à dépasser l'impasse selon laquelle une véritable démocratie, avec un exercice direct et continu de la souveraineté populaire, est impossible dans nos sociétés modernes.

Faut-il rappeler le caractère de service public des SIG et donc la place intrinsèque et centrale de l'utilisateur dans ce processus ? Les usagers mais aussi les organisations qui le représentent ainsi que tous les partenaires doivent donc être

[144] Traduction par nos soins : *«Nous avons besoin de savoir beaucoup plus des normes culturellement tirées des comportements et de la manière dont elles interagissent avec les règles formelles afin de fournir de meilleures réponses à nos résultats. Nous venons juste de commencer l'étude sérieuse des institutions. »*

[145] La démocratie participative considère que la participation civique conduit à un gouvernement démocratique et que la participation élargit les connaissances des citoyens.

[146] La démocratie délibérative se fonde sur un espace public de délibération, qui est le cœur de la société politique. L'élection n'est pas l'aboutissement du processus de délibération. La délibération est présente tout le temps et permet de modifier et de former les intérêts de la cité.

étroitement associés à la définition et au pilotage de l'évaluation. Pour qu'une évaluation puisse être efficace, tous ces partenaires doivent être associés y compris à la construction des indicateurs ainsi qu'à l'analyse de leurs résultats. Il est donc envisageable de créer des micro-institutions, dont l'objet serait l'observation et l'évaluation en association avec tous les acteurs concernés : les partenaires publics (collectivités territoriales), organes de régulation, le consommateur au sens large, la société civile organisée...

Pour cela, des moyens financier, technique, humain, et juridique sont à mobiliser à différents niveaux local-régional, national et européen. L'évaluation ne peut être l'objet d'un seul niveau et elle doit être reliée et articulée en continu. Par conséquent, au niveau communautaire un cadre commun et cohérent d'évaluation des PPP est à définir à partir de critères compatibles et comparables au niveau européen.

L'évaluation est un processus continu, et compréhensible par tous pour qu'il soit efficace. Le contexte communautaire influence directement les changements institutionnels en cours des PEC. Les institutions nationales appliquent et exécutent les mesures communautaires, mais l'UE n'a pas la compétence d'harmoniser les procédures et processus administratifs nationaux.

Conclusion section 2

L'asymétrie de l'information implique la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance et donc de nouveaux acteurs et organismes. En Europe, ils restent très insuffisants. L'évaluation communautaire ne permet pas de dépasser les limites intrinsèques au partenariat : l'asymétrie d'information. La rationalité limitée des agents, les tailles et les pouvoirs de négociation des différents partenaires ne sont pas les mêmes selon le degré d'expériences et le poids de chaque acteur. Dans le cas de partenaires polonais ou hongrois, la taille et les moyens de négocier ne sont pas suffisants. L'expérience accumulée ne peut pas être mobilisée, et encore moins transmise et mobilisable au niveau communautaire. Une gouvernance avec le développement d'organisations permettrait de dépasser les différentes formes d'asymétrie d'informations.

Conclusion Partie 2

L'évaluation est au cœur du processus de choix d'un projet vis-à-vis d'un autre, puis de son suivi. L'évaluation doit être mise en œuvre dès la conception du projet jusqu'à la fin du contrat. Cette analyse est à mobiliser *ex ante* pour permettre aux décideurs publics de faire un choix éclairé et de long terme pour la collectivité. Au niveau communautaire, l'évaluation *a priori* et *a posteriori* repose sur des critères qui relèvent d'une démarche assez globale en donnant la priorité aux résultats et à l'étude d'impact des projets. Ensuite les analyses financière et socio-économique vont être établies afin de justifier du choix *ex ante* du projet et de sa viabilité à terme. Cependant, l'analyse financière est souvent la dimension privilégiée dans les partenariats public-privé. A travers les ratios utilisés pour cette analyse de la faisabilité et de la rentabilité du projet, nous avons pu voir que le choix d'un projet par rapport à d'autres peut être biaisé par des hypothèses fortes pour le calcul de la rentabilité sur le long terme. C'est avant tout la rentabilité de court terme et financière qui est mise en avant alors, que les bénéfices socio-économiques (les externalités) sont souvent minorés, voire ignorés par une mauvaise évaluation. L'arbitrage reste celui de l'avantage coût-bénéfice dans le cadre communautaire et pour les partenariats public-privé d'Europe centrale.

L'exemple britannique de la « Best Value for Money » montre les avantages et limites du PFI. L'analyse britannique de la « Best Value for Money » est une méthode assez fouillée et qui sert de fondement à l'arbitrage. Elle est centrée sur la réduction des coûts avec une répartition des risques et donc une meilleure gestion des fonds publics. Elle ne prend pas en considération toutes les dimensions des retombées du projet et ses impacts socio-économiques. La négociation qui va ensuite se mettre en place va conditionner une répartition des risques. L'évaluation *ex post* menée par les partenaires financiers y compris reste assez homogène quels qu'en soient les acteurs (communautaires, bailleurs internationaux…) avec une démarche de performance des projets et de rentabilité.

Par ailleurs la limite inhérente au partenariat, qu'est l'asymétrie d'information ne peut être réduite entièrement par l'évaluation et a des conséquences majeures. La phase *ex ante* et donc une plus grande concurrence par les enchères a été analysée. Et effectivement, on ne peut pas dire que les enchères mêmes multicritères soient efficaces et permettraient de réduire l'asymétrie d'informations. L'analyse des prix proposés et les anticipations des partenaires privés d'éventuelles renégociations influencent les prix,

et conduisent à des comportements très divergents. Par conséquent, les négociations relatives au partage des risques restent difficiles à mettre en œuvre. Une nouvelle gouvernance est à construire avec des organismes qui puissent centraliser et mobiliser les expériences pour servir de référence aux projets à venir.

PARTIE 3

LA REGULATION DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE

INTRODUCTION

De nombreux enjeux sont soulevés au sujet des Services d'Intérêt Général (SIG) qui ne se résument pas uniquement au choix de leur mode de gestion. Bien d'autres domaines sont à intégrer afin de saisir leurs multiples facettes : l'efficacité / l'efficience sociale, économique et environnementale, l'égalité d'accès de tous au service avec les questions territoriales et sociales que cela implique, la qualité de la vie, le confort, la sécurité, la santé, la protection de l'environnement, le développement local, la démocratie, la cohésion économique, sociale, politique et territoriale… Les enjeux économiques doivent donc être appréhendés avec ceux de la sphère sociale, territoriale, et environnementale. Le choix du mode de gestion (régie, gestion indirecte ou gestion déléguée (PPP)) préfigure *ex ant*e la détermination ou non d'objectifs relevant de l'intérêt général et donc des moyens permettant de les atteindre. D'un point de vue théorique, il reste difficile de trancher entre les effets plus ou moins positifs de tel type de gestion des SIG *a priori* sur un autre. L'argument souvent présenté par de nombreux économistes libéraux est celui de l'abaissement des prix et de l'amélioration de la qualité du service fourni par la plus grande participation du privé à la fourniture d'un SIG. Cela s'explique par l'absence ou l'insuffisance de données de référence objectives permettant d'éclairer le débat théorique sur le long terme. Pourtant dans ce contexte, le partenaire public doit être en mesure de procéder à des choix éclairés, par des réflexions préalables sur les objectifs poursuivis, par des évaluations comparatives en définissant des dispositions contractuelles les mieux adaptées aux besoins, de mener des négociations dans un cadre où l'asymétrie d'information est atténuée, voire inexistante. La construction de partenariats équilibrés, durables doit se fonder sur l'intérêt mutuel. La régulation pourrait permettre de répondre aux besoins d'informations économiques et statistiques de référence, d'échanger des expériences sur les meilleures pratiques et de mettre en œuvre les outils permettant d'atteindre les objectifs d'intérêt général que se sont assignés les partenaires publics. La régulation devrait permettre une contribution positive des PPP à la fourniture de SIG. Quelle forme ou quels outils de régulation doit-on envisager afin de favoriser une contribution positive des PPP à la qualité et à l'accessibilité des SIG ?

Doit-elle être institutionnelle et présente à tous les niveaux institutionnels existants ? Pour des pays d'Europe centrale comme la Pologne, plusieurs niveaux d'organisations et d'institutions s'enchevêtrent : le national et le communautaire. La

définition des services d'intérêt général (SIG) est très différente selon les pays et n'implique donc pas les mêmes choix d'outils de régulation. Par conséquent une analyse plus précise qui distingue le niveau national du niveau communautaire devra être menée. La régulation des partenariats public-privé doit être multidimensionnelle et porter sur le contexte institutionnel, du niveau communautaire jusqu'au niveau national. Pour l'analyse du niveau communautaire, nous distinguerons la régulation spécialisée dite sectorielle, de la régulation de concurrence. Dans le cadre des partenariats public-privé la régulation européenne doit passer par la création de micro-institutions, relais indispensables afin de dépasser les limites que sont l'asymétrie d'information et le comportement opportuniste de certains partenaires du projet. Pour l'analyse au niveau national nous reviendrons sur la distinction entre deux modèles de régulation : français et anglo-saxon, puis nous tenterons d'analyser les changements institutionnels pour les partenariats public-privé des pays d'Europe centrale, au sens de Douglass North (2005). Afin de dresser un premier état des lieux du cadre institutionnel des partenariats public-privé, nous tenterons de mettre en exergue les dimensions formelles et informelles des règles et des normes relatives au partenariat public-privé. En effet, les réformes institutionnelles sont irrémédiablement limitées dans leur capacité à changer les règles formelles, par l'influence des règles informelles sur celles-ci. Les changements ne pourront s'opérer que sur le long terme (North, 1990).

Une fois la régulation externe appréhendée avec ces multiples facettes et dimensions : du communautaire au national, nous centrerons notre propos sur le contrat lui-même et les moyens de réguler à chaque étape du cycle de vie du partenariat public-privé : de sa conception *ex ante* à sa phase d'exécution et de suivi *ex post*. La régulation interne aux PPP est une régulation contractuelle qui passe par la définition des clauses. L'introduction de nouveaux partenaires peut permettre de rééquilibrer la relation partenariale par l'accompagnement et l'encadrement des partenaires en mettant l'usager au centre des choix y compris *ex ante*.

Chapitre 1 : La régulation institutionnelle

La régulation institutionnelle est analysée dans sa forme la plus élargie au niveau communautaire, puisque nous revenons sur la notion de service d'intérêt général au niveau européen. Quelles sont les spécificités de ces services ? Doit-on envisager les mêmes leviers de régulation pour tous les pays ? Peut-on envisager un modèle européen de régulation, garantissant le maintien et le développement des services d'intérêt général pour les PEC ? Puis la régulation sera définie afin d'appréhender l'ensemble des modes d'ajustement que cette notion peut emprunter. En effet, nous distinguerons la régulation spécialisée dite sectorielle de la régulation de concurrence. Plus de 200 autorités de régulation spécialisée ont été créées, constat établi par la Banque Mondiale en 2006 (p. 18). Le développement des formes mixtes de fourniture des SIG et leur suivi a incité à la recherche de spécialistes sectoriels. La régulation européenne est issue de deux formes de régulations avec des objectifs différents.

Dans le cadre des partenariats public-privé, la régulation européenne devrait s'appuyer sur des micro-institutions, relai indispensable afin de dépasser les limites que sont l'asymétrie d'information et le comportement opportuniste de certains partenaires du projet. Ensuite, historiquement la régulation nationale s'est imposée comme le modèle au détriment de celui de la tutelle. Dans ce contexte, nous tenterons d'analyser les changements institutionnels pour les partenariats public-privé des pays d'Europe centrale au sens de Douglass North (1990), c'est-à-dire en incluant les dimensions informelles.

Section 1. La régulation des partenariats public-privé au niveau communautaire

La spécificité des Services d'Intérêt Général est décelable à partir des dimensions multiples et plus particulièrement historique de chaque pays et du processus européen d'intégration. La notion de SIG nous indique des prérogatives différentes pour les pays membres en termes de régulation et de défense des services publics. La régulation des SIG est intrinsèquement différente en fonction de la définition qu'on lui donne. Au niveau communautaire, la régulation a deux dimensions celle de la régulation de la concurrence (du marché) et la régulation sectorielle, spécialisée.

1.1. Les Services d'Intérêt Général (SIG) et les Services d'Intérêt Economique Général (SIEG)

Les services publics sont le résultat de processus sociaux, historiques, politiques et économiques. Leur nature reste attachée à chaque pays et depuis 1957 leur reconnaissance s'est faite par des compromis au niveau européen du fait de leur diversité. Les difficultés de définition et de coordination des services publics au niveau européen ont conduit les institutions européennes à la définition d'une expression commune et fonctionnelle : les Services d'Intérêt Général (SIG). C'est l'objectif de poursuite de l'intérêt général[147] qui rentre en compte. L'Europe a reconnu en 1997 (dans le traité d'Amsterdam) le rôle central des services d'intérêt général sans pour autant parvenir à régler les conflits juridiques entre la libre concurrence et les obligations de service public. En effet, la Commission européenne s'est attachée à une clarification concernant les services qui composent les services d'intérêt général, mais aussi leurs coûts ou leur mode de tarification, leur financement, leur fonctionnement, leur évaluation et le partage des responsabilités entre les différents acteurs. Cependant, dans le même temps, l'intervention privée dans la sphère publique s'est renforcée afin de garantir la concurrence effective dans les secteurs concernés.

La notion de Services d'Intérêt Général est à rapprocher de celle de SIEG (Service d'Intérêt Economique Général) présente dans le Traité de Rome (article 86)[148]. Cette notion de SIEG pose le cadre dans lequel les entreprises chargées de la gestion des SIEG devaient obéir aux lois de la concurrence dans la limite du bon accomplissement des missions particulières qui leur avaient été confiées. Les services publics sont présentés de manière dérogatoire à l'accomplissement des règles de la concurrence.

C'est le traité d'Amsterdam en 1997, qui introduit positivement la notion de SIEG comme un élément fondamental de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union Européenne : *« Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les Services d'Intérêt Economique Général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les*

[147] Toute activité d'intérêt général s'explique par la nature des activités qui ne peuvent pas être assurées complètement par l'initiative privée (Duguit, 1928), et des principes à respecter : égalité de traitement des usagers, continuité du service, adaptabilité du service à l'évolution des besoins et des techniques.

[148] Extrait de l'article 86 : *« les entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ? »*

limites de ses compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent Traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans les conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions » (article 16)[149]. Le partage des responsabilités entre l'UE et les États membres doit veiller à ce que les services d'intérêt économique général puissent accomplir leurs missions. En 2000, la Charte des droits fondamentaux de l'Union introduit des droits nouveaux dont celui de l'accès aux services d'intérêt économique général, tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales. Ceci permet à chaque pays le maintien et la garantie des droits fondamentaux par les SIG. Le Livre blanc sur les services d'intérêt général, en mai 2004, reconnaît la primauté du droit national sur le droit européen pour l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général. À cela nous devons rajouter une communication de la Commission européenne du 26 avril 2006, qui souligne que les activités considérées comme relevant des services d'intérêt économique général sont: *« toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné par une entreprise, indépendamment du statut de cette dernière et de son mode de financement... En ce qui concerne la libre prestation de services et la liberté d'établissement, la cour a établi que doivent être considérées au sein du traité, uniquement les prestations fournies normalement contre rémunération. Le traité n'exige pas, néanmoins, que le service soit payé directement par ceux qui en bénéficient »*. Ceci implique que tous les services y compris dans le domaine social peuvent être considérés comme des activités « économiques » (article 43 et 49 du Traité CE).

Cette distinction entre les services d'intérêt général et les services d'intérêt économique général devient donc de plus en plus floue, y compris celle entre le secteur marchand et non marchand de la production de biens et services. La Commission européenne estime qu'il faut adopter une réponse au cas par cas (Com, 2007c, p. 5), car ces services peuvent différer d'un État membre à un autre, ainsi que leurs modalités de fournitures. À l'origine, les services d'intérêt économique général désignent les services de réseau tels les transports, l'électricité, le gaz, les télécommunications et la poste. Le choix d'un nouveau concept au niveau communautaire, le service d'intérêt général, est justifié par son champ plus élargi d'application, et partagé par l'ensemble des pays européens. Dans tous les pays européens, les autorités publiques locales, régionales ou

[149] Voir ce lien (consultation le 26/07/09) :
http://europa.eu/eur-lex/fr/treaties/selected/livre202.html#anArt16

nationales ont des activités qui ne peuvent relever des seules règles du marché. Plusieurs objectifs sont à rechercher au niveau européen :

- ✓ garantir le droit à chacun d'accéder à des biens ou services fondamentaux (éducation, santé, transports,...)
- ✓ favoriser la cohésion économique sociale et territoriale,
- ✓ œuvrer au développement durable de chaque État membre.

Selon Jean-Claude Boual (2007, p. 74), la Commission européenne appréhende la notion de service d'intérêt général à travers huit principes :

- ✓ des SIG proches des citoyens ;
- ✓ la prise en compte de la diversité des services et des situations et adaptations de la législation sectorielle aux évolutions technologiques ;
- ✓ la qualité et la sécurité à des prix abordables ;
- ✓ la reconnaissance de l'accès aux SIEG comme droit fondamental ;
- ✓ la cohésion territoriale de l'UE ;
- ✓ la transparence à tous les stades : de la définition à l'évaluation ;
- ✓ la définition, la promotion et la défense des droits des consommateurs et utilisateurs ;
- ✓ le suivi et l'évaluation à l'aide d'instruments pertinents et identiques pour tous les états membres.

Ces principes doivent être complétés afin de permettre une conception européenne des services d'intérêt général et des services d'intérêt général européen.

Certaines activités de service d'intérêt général sont spécifiques et couvrent des besoins essentiels. Il est donc indispensable de mettre en place des formes particulières d'organisation et de régulation dans l'intérêt général des États eux-mêmes, ainsi qu'au niveau supranational. Le service d'intérêt général pour certains économistes, comme Laurent Fitoussi, Laurent Eloi et Jacques Le Cacheux, ne peut être un service public européen mais une « Europe des biens publics » (Fitoussi, Laurent, Le Cacheux, 2007). Cette notion cherche à concilier la suprématie nationale avec le principe de subsidiarité dans la construction européenne de choix collectifs et communs. Elle doit permettre de préserver l'intérêt général dans un cadre concurrentiel tout en respectant les spécificités nationales. Certains pays et particulièrement l'Allemagne défendent fortement le principe de subsidiarité en l'ayant inscrit dans leur constitution.

Les services d'intérêt général restent très hétérogènes et sont déterminés par l'environnement institutionnel auquel ils appartiennent. Ils recouvrent des domaines

essentiels de la vie quotidienne des Européens et ils ne peuvent pas être soumis au seul jeu de l'arbitrage des coûts et de la rentabilité. Les services d'intérêt général ont une définition imprécise de leurs contours dans le processus de libéralisation des marchés. La question du service universel (SU) devient centrale. Le SU est un service assuré sur tout le territoire à des prix abordables et à des conditions similaires, quelle que soit la rentabilité des opérations considérées individuellement.

Une activité peut revêtir un caractère marchand et non marchand. Il s'ensuit des contradictions possibles entre le caractère concurrentiel et non-concurrentiel du SIG. Par conséquent, la régulation des services d'intérêt général doit tenir compte de ces caractéristiques et les outils envisagés tant au niveau communautaire et national se doivent d'être pensés à travers ses différentes dimensions.

1.2. Définitions et concepts de la régulation

1.2.1. Définition

Deux modes historiques de contrôle des services en réseau existent : la tutelle et la régulation. La tutelle s'apparente à une intervention directe de l'État. Elle est une notion juridique issue du droit romain et elle définit l'autorité exercée par l'État sur des personnes morales ou physiques distinctes mais dépendantes. Elle qualifie les relations entre l'État et les entreprises publiques de réseau. Historiquement, la tutelle est une notion clairement définissable alors que la notion de régulation reste plus élastique. De plus, ces deux modèles, la tutelle et la régulation, se sont longtemps opposés.

La construction européenne ainsi que le développement de la concurrence ont conduit à remettre en cause le principe de tutelle et favoriser une large diffusion du principe de concurrence et de régulation. Pourtant le point commun entre la tutelle et la régulation reste celui de la nécessité d'un contrôle sur les infrastructures essentielles, quels que soient la structure des marchés, la place de l'État, et le contexte juridique et institutionnel.

La libéralisation communautaire a remis en cause la tutelle au profit du principe de régulation. Des difficultés particulières de définition et d'évaluation de la régulation au niveau national et communautaire se posent dans des termes similaires sur de nombreux points entre la France et les pays d'Europe centrale (PEC).

En revenant sur la définition de la régulation, nous pouvons noter que cette notion est très complexe, et que sa nature et sa forme sont loin d'être consensuelles. La

régulation est souvent confondue ou limitée à la terminologie anglo-saxonne de la « réglementation ». Il faut donc plutôt parler de ***système de régulation*** afin d'appréhender l'ensemble des modes d'ajustement permanent permettant d'assurer l'équilibre d'un système composé d'acteurs, dont les motivations, les intérêts et les objectifs sont souvent contradictoires. Toutefois afin de faciliter notre propos nous emprunterons le raccourci de Pierre Bauby (1998) : pour qualifier le système de régulation, il fait référence à la régulation, ce que nous reprendrons ici.

Cette notion de régulation se distingue de celle de réglementation, qui désigne l'ensemble des normes juridiques qui régissent le fonctionnement d'un marché ou d'un secteur d'activités. Pour les services d'intérêt général (SIG), la régulation désigne le mode de contrôle permettant le maintien de l'équilibre d'un système chaque fois que sa stabilité est menacée. D'un point de vue économique, elle s'appliquait aux réseaux lorsque les mécanismes de concurrence sont défaillants. Dans le rapport Christian Stoffaës (2003, p. 8), elle désigne *« l'ensemble des mécanismes palliant les déficiences du marché qu'engendrent les effets des monopoles naturels, l'existence de biens publics, la présence d'externalités et la persistance d'asymétrie d'information »*. La régulation naît de la nécessité de stabiliser le système en mettant en place des normes, des mécanismes, des institutions susceptibles d'assurer une évolution dynamique du système.

Dans l'analyse néo-institutionnelle, la régulation est aussi une organisation qui évolue, interagit et détermine l'environnement institutionnel (North, 1990, pp. 4-5) composé de règles du jeu, règles politiques, sociales… qui délimitent et permettent les transactions des acteurs entre eux. Une distinction cruciale est à faire entre les institutions et l'organisation. Comme les institutions, les organisations fournissent une structure des interactions humaines. Il existe des groupes d'individus qui ont des objectifs communs. Modéliser les organisations passe par l'analyse des structures gouvernementales et leur capacité à s'adapter dans le temps. Les organisations sont influencées et évoluent en fonction du cadre institutionnel. Selon Douglass North (1990, p. 5), pour analyser les institutions il faut être capable de séparer les règles du jeu des acteurs, de leurs stratégies : *« Separating the analysis of the underlying rules from the strategy of the players is necessary prerequisite to building a theory of institutions. »*[150]

[150] Traduction par nos soins : *« Séparer l'analyse des règles du jeu de la stratégie des joueurs est nécessairement pré-requise à la construction d'une théorie des institutions. »*

La régulation participe aux *« arrangements institutionnels »*[151] (Davis & North, 1971, p. 7) ou modes organisationnels (Ménard, 2003), qui renvoient aux modes d'utilisation de ces règles formelles et informelles. Deux voies de recherche sont identifiées par Claude Ménard (2003) : une plutôt globale qui explore la nature et le rôle des institutions, avec des concepts d' « *enforceability* » (*ex ante*) et d' *« enforcement »* (*ex post*)[152] et l'autre axée sur le contrat lui-même et le mode d'organisation des transactions. Cette distinction *ex ante* et *ex post* nous semble être aussi la plus pertinente car elle distingue des états différents de l'environnement institutionnel et donc des règles, des normes ainsi que des dispositifs nécessaires à leurs mises en œuvre. Les institutions peuvent se définir de manière plus élargie selon Claude Ménard (2003, p. 4) comme *« l'ensemble des règles durables, stables, abstraites et impersonnelles, cristallisées dans les lois, des traditions ou des coutumes, et encastrées dans des dispositifs qui implantent et mettent en œuvre, par le consentement et/ou la contrainte, des modes d'organisation des transactions »*. Les institutions sont considérées comme invariable dans le temps au contraire des « arrangements institutionnels », et des modes d'organisations. Elles restreignent et limitent le champ d'intervention des agents afin de permettre le développement des transactions dans l'économie. C'est par l'existence de micro-institutions (Ménard, 2003, p. 5) et des instances de régulation que l'on pourra diminuer les coûts de transaction : « *…on s'intéresse en priorité aux institutions et aux dispositifs d'accompagnement (les "micro-institutions") qui vont faciliter les transactions et réduire leurs coûts. »*

L'asymétrie d'information crée des besoins d'intermédiaires spécialisés qui faciliteront les échanges, et les contrats de partenariats. Les partenariats public-privé sont des contrats de long terme, avec une complexité des termes qui imposent la mise en place *ex ante* d'un cadre permettant d'éviter de partir *ex nihilo* à chaque contrat. Ces instances de régulation doivent être capables (*ex ante*) de mettre en œuvre les règles et leurs procédures et *ex post* leur processus d'application.

De fait, les PEC et plus précisément par exemple la Pologne sont un terrain empirique intéressant puisqu'on peut identifier les éléments durables, stables des modes

[151] "*L'arrangement institutionnel est un arrangement entre des unités économiques gouvernant la façon dont ces unités peuvent coopérer ou se faire concurrence. L'arrangement institutionnel est probablement le plus proche équivalent de l'usage le plus populaire du terme 'institution'. L'arrangement peut être formel ou informel et il peut être temporaire ou durable*" (Davis & North, 1971, p. 7).

[152] Nous reprendrons la traduction d'exécutoire. Comme le fait remarquer Claude Ménard, c'est une traduction peu satisfaisante et *« qui ne rend que partiellement compte de la réalité du concept anglais et qui laisse échapper la distinction entre ex-ante et ex-post »* (Ménard, 2003, p. 3).

organisationnels et le changement institutionnel en cours. Les partenariats public-privé y sont une forme nouvelle de contrat et de relations entre les différents partenaires économiques. L'environnement institutionnel des pays d'Europe centrale est particulier et implique des recommandations spécifiant les types de contrats et leurs clauses.

Les règles européennes entre autres celles relatives au partenariat public-privé doivent être considérées comme des arrangements institutionnels qui s'enchevêtrent avec le niveau national. Par conséquent, le transfert de ces règles, selon Douglass North, au niveau national ne présuppose pas d'une efficacité systématique et de même ampleur dans les pays considérés (Chavance, 2007, p. 69) : *« Il en découle que le transfert des règles politiques et économiques formelles des économies du tiers monde ou d'Europe de l'Est ne constitue pas une condition suffisante pour une bonne performance économique ».* De manière plus globale, la transcription de règles ou institutions existantes de l'UE vers les pays d'Europe centrale par exemple n'est pas une méthode à adopter.

L'UE peut être considérée comme une institution, au même titre que l'État mais aussi comme une organisation, *« ou plus exactement, un assemblage articulé d'organisations* » (Ménard, 1997, p. 111). L'État est à l'intersection de l'organisation et de l'institution au même titre que l'UE. L'État opère des modifications sur les organisations, sur les règles de fonctionnement sur les mêmes acteurs économiques que l'UE en transposant les directives par exemple. Il peut modifier les règles de fonctionnement des mêmes acteurs économiques que l'UE. Les directives européennes sont transposées dans le cadre juridique national. Cependant, l'État et l'UE par leurs actions peuvent être à l'origine d'interférences entre elles ou avec d'autres organisations ou États. Par conséquent, la coordination des actions conditionne l'efficacité des politiques économiques nationales et communautaires. Claude Ménard (1997, pp. 113-114) indique que l'on *« se heurte à une double difficulté : celle de la nature de l'Etat, qui est une macro-organisation économique, mais excède ce statut et déborde du côté institutionnel ; et celle liée au fait que toute prise en compte de la place de l'Etat dans les processus dynamiques affectant les organisations soulève le problème de la distinction entre le positif et le normatif ».* Ici, l'Etat est en même temps une organisation et une institution, et que par conséquent c'est le même acteur qui établit les règles du jeu, qui peut participer au jeu et qui peut contraindre les joueurs à changer leur stratégie par de nouvelles règles. Effectivement, l'imbrication des niveaux institutionnels nationaux et communautaires et l'ambivalence entre l'organisation et les

institutions de l'Etat et de l'Union européenne nous amènent à analyser l'Etat et l'UE comme institution, et organisation. Afin d'éviter des interférences entre ces différents niveaux et cette nature multidimensionnelle, l'Etat et l'UE vont créer des organisations de taille plus réduite, qui chercheront à faciliter les transactions dans l'économie.

L'UE en s'appuyant sur des micro-institutions facilitera les transactions, et donc la mise en place des contrats de partenariats public-privé en réduisant les coûts.

La régulation européenne et nationale a des actions aussi bien au niveau individuel (entreprise), que de portée générale (réglementation et incitations diverses). La régulation recouvre les normes et les règles formelles ou informelles qui s'imposent à tous les acteurs par le contrôle et l'évaluation de leur exécution jusqu'au changement et adaptation nécessaire. Elle interagit avec de nombreux agents économiques privés et publics, dont les intérêts particuliers ne sont pas toujours convergents avec l'intérêt général. La distinction entre la régulation sectorielle et de concurrence permet de répondre aux objectifs communautaires de libéralisation et cohésion territoriale, sociale, et économique.

1.2.2. Différentes formes de régulations

Historiquement, pendant la période d'après-guerre de nombreuses activités essentielles au développement ont été nationalisées. Les raisons qui ont motivé cette concentration sont les efforts de reconstruction et la mise en commun des investissements. Par exemple, en France, dans le secteur de l'énergie les entreprises qui ont opéré dans le gaz et l'électricité ont été nationalisées et regroupées au sein d'Electricité de France et Gaz de France. De la même façon, l'aménagement du territoire (routes, voies ferrées…) a été mené avec une forte intervention de l'Etat.

A la fin des années 80, le rôle de l'Etat en tant que propriétaire vendant des biens et services marchands a été réduit sous le développement de la pensée libérale. Ceci va bouleverser l'existence des monopoles publics (Newbery, 2004). De nouvelles réglementations ont accompagné la libéralisation des marchés monopolistiques. Leur objectif est d'instaurer un cadre plus concurrentiel. Les réformes de la réglementation ont revêtu trois dimensions : libéralisation, désengagement de l'Etat et élaboration de nouvelles réglementations.

Dans les industries de réseau, la libéralisation et le désengagement de l'Etat ont visé à faire disparaître les barrières à l'entrée des marchés (juridiques, réglementaires) et à transférer partiellement ou totalement les activités au secteur privé. Souvent

considérées comme des services publics, les industries de réseaux (électricité, gaz, transport, poste…) ont été libéralisées. L'introduction de la concurrence présuppose un nouveau mode d'intervention de l'Etat. La recherche d'efficacité devient l'objectif clairement affiché, dans un contexte de réduction des financements publics. L'aggravation des déficits publics réduit les possibilités d'intervention des acteurs publics. Le renouvellement technologique impose aux services publics d'intégrer de nouvelles techniques et technologies. L'évolution des normes accentue ces nouvelles contraintes, obligeant à adopter de nouveaux outils d'analyses et de suivi.

Les principales caractéristiques des réformes des services publics de réseaux sont la séparation des infrastructures des activités de services, en introduisant la concurrence sur les activités de services ; la mise en place de mécanismes de régulation sectorielle portant sur la coordination, les prix de détail, les obligations de service public… ; et enfin la concurrence, stade ultime de la libéralisation. Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, en 2000, les chefs d'Etat ont annoncé leur objectif de faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus compétitive, capable d'assurer plus d'emplois et de meilleure qualité. Il a été décidé d'accélérer la libéralisation des industries de réseaux comme l'électricité, le gaz, les services postaux, les transports et d'intégrer et libéraliser pleinement les télécommunications.

L'Etat en se retirant de la production, doit mettre en place des mesures d'évaluation et de contrôle face à des entreprises de taille importante et croissante, recherchant les économies d'échelle et imbriquées dans le processus de mondialisation. La régulation peut être soit une régulation de la concurrence, qui crée et maintient le marché en concurrence (exemple : le Conseil de la concurrence en France), soit une régulation sectorielle, qui surveille et régule l'activité d'un secteur (exemple en France : CRE (Commission de Régulation de l'Energie), l'équivalent polonais est l'URE (Urzad Regulacji energetyki)[153], au niveau européen, le CEER (Council of European Energy Regulator) et l'ERGEG (European Regulators Group for Electricity and Gas)). Le secteur des télécommunications a été le laboratoire de la libéralisation, de la privatisation, et de la déréglementation.

La libéralisation et l'ouverture à la concurrence peuvent conduire à des effets négatifs. La régulation peut être une réponse à ces effets négatifs (Henry, Matheu, Jeunemaître, eds, 2001, p. 14) : *« The success of the reforms depends on the way in*

[153] Le régulateur hongrois est le MEH (Magyar Energia Hivaltal).

which they are implemented »[154]. La plus grande difficulté réside dans la définition du cadre institutionnel et réglementaire afin d'assurer le succès des nouvelles régulations. L'introduction de la concurrence peut être envisagée graduellement et à des degrés différents. Selon Claude Henry, Michel Matheu et Alain Jeunemaître, la régulation spécialisée est une des innovations majeures à travers les nouvelles réglementations, et provoque de nombreux débats (2001, p. 15). Ces derniers tournent autour de la question de l'indépendance du régulateur plutôt que sur la nécessité même d'avoir un régulateur spécialisé (Henry, Matheu, Jeunemaître, eds, 2001, p. 16).

Il faut distinguer **la régulation spécialisée, sectorielle de la régulation de concurrence** (Henry, Matheu, Jeunemaître, eds, 2001). Deux cas de figures bornent la création d'autorités de régulation spécialisée.

Dans le premier cas, on peut considérer que l'intervention de l'État est garante de l'intérêt général, la régulation sera mise en place par un organe étatique. Effectivement, l'État a la responsabilité de définir les obligations de service public dans chaque secteur, à travers des outils plus ou moins réglementaires et juridiques. Le problème de l'indépendance de l'organe de régulation vis-à-vis de l'État est moins prégnant *a priori* que dans le cas de la régulation de la concurrence. Cependant, la collecte des informations relatives pour une régulation sectorielle peut être entravée par une insuffisance d'informations, de données accessibles et donc d'éléments permettant de définir clairement les obligations de service public, leur coût et le niveau de qualité attendu. Ceci est d'autant plus vrai que les agents économiques ont des poids relatifs très différents sur le marché. La régulation sectorielle en mettant en œuvre des acteurs spécialisés conduit à gommer l'asymétrie d'information par une expertise accessible aux partenaires publics. Ainsi, les collectivités locales ne disposent pas d'une expertise technique suffisante face à l'expérience accumulée des grands groupes et multinationales. Elles ne sont mêmes pas sûres *in fine* d'avoir obtenu une offre avec un rapport qualité/prix des plus avantageux en fonction des besoins énoncés. La proposition d'un cadre différent de l'analyse des industries de réseau qui permettent de définir un prix et de garantir les transactions passe par le cadre institutionnel et sa stabilité (Brousseau, Glachant, 2008).

De plus, la théorie néo-institutionnelle (Chong, Huet, Saussier et Steiner, 2006) précise aussi que dans les cas où les besoins sont difficiles à spécifier et/ou des

[154] Traduction par nos soins : « Le succès des réformes dépend de la façon dont elles sont exécutées. »

investissements particuliers sont nécessaires, le recours à la fourniture d'un SIG par un contrat n'est pas plus avantageux que la fourniture publique, du fait de l'existence de coûts de transaction élevés pour le secteur de l'eau. " *(...)we are confident that the primary trade-off is between the public solution (low incentives but few transaction costs) and PPP (price cap contract with a private operator – high incentives but possible ex ante and ex post transaction costs) in an environment that is uncertain."* (Chong, Huet, Saussier et Steiner, 2006, pp. 24-25)[155]

Les partenariats public-privé ne sont pas dans ce cas la forme la plus efficiente de fourniture d'un SIG. Pourtant, la régulation sectorielle de par son expertise devrait assurer par le contrôle et la connaissance, le meilleur choix pour le partenaire public.

Dans le second cas, la régulation par la concurrence de certains services d'intérêt général de réseau passe par l'introduction de nouveaux acteurs de marché et par la suppression des barrières à l'entrée sur le marché. La libéralisation ne s'est pas toujours produite sans dysfonctionnements graves et peut conduire à des marchés oligopolistiques. Dans le cadre du marché électrique, les coupures d'approvisionnement se sont multipliées[156] et les difficultés financières de ces entreprises laissent à penser que les coûts de production sont croissants. Par conséquent, la concentration entraîne de graves dysfonctionnements et ne relève pas d'une « bonne gouvernance » (Glachant, 2004). L'autorité de régulation peut être en mesure d'établir les parts de marché optimales. Pour cela, l'indice Herfindahl-Hirschmann (Philippe, 1998)[157] permet de donner une fourchette dans laquelle le régulateur peut accepter ou refuser une fusion-acquisition sur un marché pas toujours facilement définissable. Comme le Conseil de la

[155] Traduction par nos soins : *« Nous sommes que le premier compromis est entre la solution publique (primes faibles mais coûts de transactions faibles) et le PPP (contrat de « price cap » avec un opérateur privé – de hautes primes mais avec des coûts de transaction possibles ex ante et ex post) dans un environnement qui est incertain. »*

[156] Les exemples les plus spectaculaires de *black out* électriques sont New York - Toronto et l'Italie (2002), l'Allemagne et en Europe (2006).

[157] L'indice de Herfindahl-Hirschmann ou HHI (du nom anglais, *Herfindahl-Hirschmann Index*) est un indice mesurant la concentration du marché et ou du pouvoir de marché. Il est établi en additionnant le carré des parts de marché de toutes les entreprises du secteur considéré. Lorsque, par exemple, sur un marché comptant cinq entreprises, chacune d'elles détient une part de marché de 20 %, l'IHH est alors égal à: $20^2 + 20^2 + 20^2 + 20^2 + 20^2 = 2000$. Plus l'IHH d'un secteur est fort, plus la production est concentrée. L'HHI est utilisé en droit de la concurrence par les autorités de concurrence à deux titres : en valeur absolue et en variation (avant et après l'opération de concentration envisagée). On distingue habituellement trois zones :

HHI inférieur à 1000 : secteur peu concentré, présentant peu de risques;

HHI compris entre 1000 et 2000 : zone intermédiaire, pouvant présenter des risques en présence de certains facteurs ;

HHI supérieur à 2000 : zone de risques importants.

Concurrence en France, cet indice est utilisé pour arbitrer et décider de l'acceptation ou pas de projets de rachats, de fusions-acquisitions d'entreprises.

Cependant l'asymétrie d'information et le poids relatif de chaque agent économique indiquent que la seule régulation par la concurrence ne suffit pas. L'autorité spécialisée est donc à préférer en cas de relation multilatérale (Ménard, 1997 ; Glachant, 1998).

Si l'on s'attarde à l'exemple du secteur de l'eau, la concurrence y est limitée en réalité, alors que c'est un marché ouvert à la concurrence. En effet, la structure du marché est oligopolistique (trois grands opérateurs privés qui détiennent plus de 96% des contrats). La concentration de ce marché indique que les mécanismes de marché n'ont pas permis d'assurer ainsi le maintien d'un nombre suffisant d'offreurs. Les travaux de Michaël Porter (1990) sur l'intensité concurrentielle permettent d'établir une analyse stratégique d'une entreprise ou plus largement d'un secteur, l'eau par exemple. Cinq forces déterminent la position concurrentielle de l'entreprise. Il faut caractériser les pouvoirs de négociation des fournisseurs, des clients, ainsi que l'existence ou pas de nouveaux entrants et de produits de substitution éventuellement présents sur le marché. La dernière force concurrentielle est caractérisée par l'intensité de la concurrence et donc de la lutte entre les concurrents pour maintenir leur position (ou part de marché) sur le marché. D'autres forces ont été rajoutées à cette analyse dont celle de l'Etat et du cadre réglementaire. Le poids de ces forces conjuguées détermine la capacité des entreprises à dégager des profits. Si les forces sont élevées, le profit sera limité. En reprenant l'exemple du secteur de l'eau, l'intensité concurrentielle peut être considérée comme réduite car, il n'existe pas de produits de substitution, le pouvoir de négociation y est réduit côté client et, l'existence de nouveaux entrants est quasi-inexistante. Par contre, la force concurrentielle du côté de l'Etat y est prégnante de par son pouvoir réglementaire. Le rôle réglementaire et les institutions deviennent alors le moyen de maintenir un prix et une qualité du service rendu accessible à l'ensemble de la population.

D'autres formes de régulation doivent être mises en place, y compris au niveau européen. L'action de régulation menée au niveau communautaire peut changer le poids relatif de chaque acteur. L'objectif n'est plus celui de l'atomicité des agents économiques, mais celui de l'efficacité (Combe, 2002). C'est *ex post* par rapport au consommateur que le bilan doit être dressé. En réalité, le marché est caractérisé par une position dominante de majors des secteurs des services d'intérêt général au niveau

européen voire mondial : eaux, traitement des eaux usées, télécommunications, transport, énergie…

Ici le régulateur doit s'assurer qu'il n'existe aucune barrière à l'entrée et à la sortie du marché et que les prix pratiqués reflètent les coûts de production. Le régulateur doit mettre en œuvre les conditions d'accès au marché, mais ne peut remettre en cause le nombre d'acteurs sur le marché.

Plusieurs comportements opportunistes existent : la stratégie de dissuasion à l'entrée, la stratégie de prédation passe par la fixation de prix bas, et la stratégie de forclusion qui consiste à empêcher les concurrents d'avoir accès à certaines ressources qui sont indispensables à la fourniture du service au consommateur final.

L'Union européenne a opté pour la mise en place de tarifs régulés afin d'éviter la « forclusion » dans le cas des réseaux. En effet, l'opérateur historique peut en louant ses infrastructures à un prix élevé, empêcher le concurrent de fournir un service adapté et de qualité au consommateur : exemple des commutateurs des lignes téléphoniques.

Éviter l'abus de position dominante passe aussi par la diminution des parts de marché des opérateurs historiques. La position dominante est *"une situation de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et finalement des consommateurs"* (CJCE 13 février 1979, Hoffman-La Roche).

Plusieurs expériences européennes de régulation ont été menées dans le cas de fusion-acquisition. Il s'agit d'éviter que les entreprises jouissant d'une position dominante dans leur secteur d'activité abusent de cette position et créent des distorsions de concurrence affectant les échanges intracommunautaires. Ce souci conduit à intervenir de manière préventive en contrôlant les concentrations d'entreprises, car celles-ci sont susceptibles de créer des positions dominantes. En effet, en contrepartie de fusions il est souvent demandé de diminuer les parts de marché. En Grande-Bretagne, un seuil maximal de parts de marché a été instauré. En l'Italie, l'opérateur historique (ENEL) dans le secteur de l'électricité a vu une partie de ses parts de marché mise aux enchères par la vente de ses centrales électriques. Cette réduction de parts de marché doit garantir l'accès du marché à de nouveaux entrants.

La régulation européenne passe par le maintien d'une certaine concurrence, pourtant la structure de marché reste essentiellement oligopolistique. Elle assure la

surveillance des opérations de fusions-acquisition des marchés « contestables »[158], mais elle ne peut être réduite à la régulation concurrentielle. Elle doit développer son approche sectorielle en proposant des initiatives (COM, 2007c, p. 13), et en effectuant régulièrement une évaluation approfondie avec une transparence absolue y compris *ex ante* et faire participer tous les acteurs concernés. La régulation européenne doit être sectorielle et spécialisée pour les partenariats public-privé afin de diminuer l'asymétrie d'information. La vision pour l'instant de la régulation européenne ne prend pas en considération les nouveaux arrangements institutionnels, ni le recours croissant au contrat, nouvelle forme d'ajustement des relations entre les partenaires publics et privés. Certains travaux démontrent que la structure oligopolistique du marché ne permet pas au caractère disciplinaire de la concurrence de s'exercer par le mécanisme de mise aux enchères (Kirat, Marty, 2005). Lorsque le marché est concurrentiel avec une difficulté à spécifier les actifs, une négociation *ex ante* peut être mise en place afin de permettre au partenaire privé d'offrir la solution technique la plus adaptée. Stimuler la concurrence *ex ante* peut être aussi coûteux pour le partenaire public qui a du mal à spécifier ses besoins et attentes ou qui n'est pas en mesure de négocier seul le contrat. *"Thus, stimulating ex ante competition may be a risky strategy if the public contractor has difficulties to specify the desired output or to commit himself not to renegotiate few months after the financial close of the deal. If need be he will be exposed to pay excessive rents to an opportunistic contractor. In addition, if he is exposed to pay large rents ex post, he can also expect to pay rents ex ante if the competition for the market is not sufficient."* (Marty, Voisin, 2008, p. 9)[159]

Sur la base des résultats d'une analyse d'impact, la Commission européenne envisage également des mesures pour clarifier les règles applicables aux partenariats public-privé. Pour l'instant, ce sont essentiellement des « guidelines » qui sont

[158] La théorie des marchés contestables (Baumol et alii, 1982) veut renouveler l'approche du marché de la théorie classique de la concurrence. Le degré de contestabilité d'un marché se définit par le degré d'accessibilité du marché par les concurrents. Cependant, le caractère contestable d'un marché dépend de sa structure. Le caractère disciplinant de la concurrence passe par la politique de prix adoptée par les entreprises présentes sur le marché. Les entreprises ont intérêt à adopter un prix concurrentiel et ne pas imposer un prix plus élevé, issu d'une possible position oligopolistique ou de monopole. Dans le cas d'un marché avec des investissements importants constituant des barrières à l'entrée, le caractère disciplinaire de régulation par les prix est inexistant.

[159] Traduction par nos soins *: « Ainsi, stimulant ex ante la concurrence antérieure peut être une stratégie risquée si le contractant public a des difficultés à spécifier la production désirable ou à s'engager à ne pas renégocier quelques mois après la clôture financière de l'affaire. Si besoin est, il sera exposé à payer des loyers excessifs à un entrepreneur opportuniste. De plus, s'il est exposé à payer des loyers importants ex post, il peut aussi s'attendre à payer des loyers ex ante si la concurrence sur le marché n'est pas suffisante. »*

disponibles, mais elles ne permettent pas de donner un cadre précis afin que les partenaires puissent négocier et construire un partenariat avec des règles de coordination de base. Ce cadre institutionnel permettrait aux partenaires publics de construire un contrat dans un environnement légal et institutionnel qui fournirait des repères afin de réduire les coûts et certains risques.

La régulation de la concurrence européenne a connu de nombreuses limites dans les faits : marché oligopolistique, ententes… En cherchant d'abord à dépasser les limites d'une régulation de la concurrence, la régulation sectorielle et spécialisée permet de répondre aux spécificités des services d'intérêt général et aux conditions particulières des marchés considérés. Par conséquent, des relais institutionnels permettront d'assurer la cohérence économique, sociale, territoriale de l'Union européenne. De par la taille et le nombre d'États membres, la régulation sectorielle, spécialisée doit s'appuyer sur des organisations capables de porter et de faire appliquer les règles formelles et informelles, normes de la phase *ex ante* du partenariat public-privé jusqu'au suivi *ex post* du contrat.

1.3. La régulation européenne

Après avoir précisé la notion de régulation et en ayant tenté de la replacer dans son contexte historique, nous allons analyser la régulation européenne en cherchant à dépasser la limite intrinsèque aux partenariats public-privé qu'est l'asymétrie d'information. Quels sont les moyens de dépasser ou de réduire l'asymétrie informationnelle dans le cadre de la régulation de ces formes partenariales de fournitures des SIG ? Quel type de régulation et avec quels outils les pays d'Europe centrale peuvent-ils encadrer ces contrats ? Comme nous l'avons évoqué lors de la phase d'évaluation des PPP, les organismes ou micro-institutions pourraient être des relais de la régulation européenne et aussi par extension nationale.

1.3.1. Les micro-institutions

Dans une Communication communautaire du Livre Blanc « Gouvernance européenne » (COM, 2001, p. 28), la Commission européenne définit les objectifs de la régulation européenne : *« La création de nouvelles agences de régulation européennes autonomes dans des domaines clairement délimités améliorera la façon dont les règles sont mises en œuvre et appliquées dans toute l'Union européenne. Il faudrait confier à ces agences le pouvoir de prendre des décisions individuelles en application de mesures*

réglementaires. Elles devraient jouir d'une certaine indépendance, dans un cadre clair défini par le pouvoir législatif. Le règlement instituant chaque agence devrait fixer les limites de ses activités et de ses compétences, ses responsabilités et les exigences d'ouverture auxquelles elle devra satisfaire ». La plupart des résultats de la théorie des coûts de transaction montrent que les défaillances des gouvernements peuvent être surmontées par une régulation indépendante, autonome et responsable (Estache et Martimort, 1999). En effet, la manière dont les coûts de transaction vont être minimisés détermine la forme de la structure de régulation.

« Finalement, la relation qui lie autorité publique et partenaire privé s'apparente à une relation entre régulateur et réglementé puisqu'elle oblige à recourir à des techniques et procédures de contrôle des performances financières et qualitatives semblables à celles utilisées par la réglementation traditionnelle ». Et « l'efficacité du « franchise bidding », c'est-à-dire sa capacité à résoudre les problèmes de monopole naturel, est donc là encore à nuancer » (Yvrande, 2007, pp. 11-12). L'idée ici énoncée par Anne Yvandre, pointe la nécessité d'une autorité de régulation qui pourrait être *« une instance de supervision ayant vocation à administrer les contrats »* (2007, p. 12). *« L'efficacité de cette solution (adaptation des contrats par une autorité extérieure à la relation contractuelle, comme » par exemple une agence de réglementation) est donc conditionnelle à l'existence d'institutions crédibles garantissant le respect des engagements des collectivités publiques et l'indépendance des instances administrant les contrats ».* (Yvrande, 2007, p. 12).

Afin de dépasser certaines limites, les micro-institutions comme outil de régulation deviennent centrales et trouvent leur fondement entre autre dans l'exemple britannique du PFI[160]. Le système mis en place implique plusieurs niveaux d'acteurs dans le PFI. L'exemple du PFI pourrait être une base de réflexion pour la régulation européenne sur plusieurs aspects.

La standardisation des contrats *ex ante* et l'adaptation des clauses y compris au niveau sectoriel permettent de réduire l'asymétrie d'information. Ils confèrent ainsi un pouvoir d'adaptation des contrats en fonction des retours sur des contrats existants. Ce pouvoir peut être qualifié de discrétionnaire (Yvrande, 2007, p. 12) et il réduit l'asymétrie d'information. Cependant, le PFI reste un contrat qui tend à l'exhaustivité en terme de clauses afin d'éviter les coûts de procédures en cas de litiges très élevés en

[160] Le PFI signifie le contrat de Private Finance Initiative ; c'est un contrat où le partenaire privé est appelé à réaliser et gérer une infrastructure pour l'administration publique (par exemple, une école, un hôpital, un centre pénitentiaire, une infrastructure de transport).

Grande-Bretagne. Le recours à une procédure judiciaire reste exceptionnel. L'efficacité des partenariats public-privé repose sur la réduction de l'asymétrie d'information côté public et appelle de nouvelles compétences. Dans le cadre du PFI, des équipes pluridisciplinaires sont mises en place afin de conseiller la collectivité locale dans la réalisation des contrats, mais aussi à rechercher à accumuler les expériences. Deux organisations de conseils ont été créées : l'OGC (« Office of Government Commerce ») et le PUK (Partnership United Kingdom)[161]. Elles permettent de capitaliser un savoir-faire et une expérience pratique des partenariats public-privé menés. L'OGC édicte des recommandations et des « guidelines » ou guide de bonnes pratiques. Et le PUK s'attache aux montages financiers.

A côté de ces organisations, le 4Ps (le Public Private Partnership Programm) a été mis en place en 1996 par l'association anglaise des collectivités locales. Son rôle est de fournir un appui technique indépendant aux collectivités locales pour leur projet de partenariat, surtout pour les plus importants d'entre eux. Il établit des analyses à travers les dossiers suivis, qui sont utilisés comme des études de cas. Ce sont ces micro-institutions ou institutions-relais (Ménard, 2003, p. 12) qui assurent l'efficacité de l'environnement institutionnel global et de ses performances *: « S'esquisse ainsi une théorie des institutions relais, articulant les règles du jeu générales aux modes effectifs d'organisation des transactions. Ce sont ces institutions relais qui, selon toute vraisemblance, font toute la différence eu égard à l'efficacité des institutions composant l'environnement institutionnel global et qui déterminent largement les différences de performance, expliquant pourquoi le même mode de gouvernance (parfois la même entreprise) réussit dans un environnement et échoue dans un autre. »*

Le PUK travaille en étroite collaboration avec le Ministère des Finances britannique en instruisant les dossiers et en les soumettant ensuite pour les demandes de financement au Ministère des Finances. Au sein de ce dernier, la Treasury Task a été mise en place spécifiquement pour définir et conduire la politique de PFI. Ensuite elle a été dissoute et c'est le PRG (Project Review Group) qui conduit le travail d'analyse et d'autorisation des projets de PFI. Enfin, afin de garantir la « Best Value for Money », le PSC (Public Sector Comparator) va établir des critères d'évaluation et de comparaison

[161] L'OGC est un bureau indépendant du HM Treasury, c'est-à-dire du Ministère des Finances. Il aide et accompagne les collectivités locales, y compris certains ministères dans leurs projets portants sur la santé et la défense. Le PUK est un PPP formé en 2000 par le HM Treasury qui a pour mission d'accélérer la mise en place d'infrastructures et de service public de qualité en faisant le lien entre les partenaires privés et publics.

du partenariat public-privé et de l'alternative tout public. Toutefois, de nombreuses limites existent. La première réside dans l'estimation des coûts sur longue période, qui est difficile. Par conséquent, la comparaison entre plusieurs projets paraît très aléatoire. La deuxième repose sur les risques, et la difficulté à les établir *ex ante*, surtout ceux relatifs à la renégociation. La troisième limite réside dans le choix des taux actuariels et taux d'intérêt pour le calcul de la rentabilité financière du projet. La dernière porte sur l'information, et sur les moyens nécessaires afin de la révéler, et de l'obtenir pour le partenaire public. Les coûts de révélation y sont importants.

Les micro-institutions diminuent l'asymétrie d'information mais doivent être accompagnées de mesures permettant l'entrée de partenaires ayant des intérêts convergents avec le partenaire public dans la phase *ex ante* du contrat. Evidemment, pour dépasser les limites précédentes, les coûts de transaction vont augmenter, mais ce surcoût est-il plus important que les coûts qui auraient été engendrés par une renégociation précoce voire par la nécessité de pallier *ex post* à des besoins mal définis?

Les coûts de transaction peuvent être plus élevés *ex ante* pour la conception et l'écriture du contrat (Klein, 2002), que ceux *ex post* de suivi. Les partenariats public-privé peuvent devenir plus coûteux que la forme traditionnelle de commande publique de fourniture des services d'intérêt général. Cependant, les coûts totaux des marchés publics sont souvent aussi revus à la hausse en France par exemple. Il serait intéressant de comparer des projets similaires et de le faire sur le long terme. Toutefois même au niveau européen, nous ne disposons pas de données statistiques permettant cette comparaison en terme de coût total des projets, c'est-à-dire incluant tous les frais d'exploitation. La prise en compte y compris des charges de gestion courante dans le calcul du coût total permettrait de valider ou d'invalider la primauté de l'efficacité de cette nouvelle forme de fourniture de services d'intérêt général au détriment de la forme tout public. Frédéric Blanc-Brude, Hugh Goldsmith et Timo Välilä (2006) ont mené une étude sur les projets financés par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) entre 1990 et 2005 sur l'UE des quinze avec la Norvège en plus. Ils confirment bien qu'*ex ante*, les coûts des PPP y sont plus élevés que l'option publique d'environ 20% pour la construction. Cependant, leur analyse ne prend pas en compte l'analyse *ex post* des coûts totaux ainsi que des renégociations éventuelles. Ainsi se pose la question de l'efficacité des modes de gestion à travers les dépenses en investissement et en fonctionnement. Les instruments de régulation en s'appuyant sur une analyse du coût total sur l'ensemble du cycle de vie du contrat intègrent les dimensions qualitatives et

environnementales de chaque projet. Pour cela, les micro-institutions en accumulant des expériences et en gardant une vision pragmatique et sectorielle peuvent élargir les outils de régulation à mettre en œuvre et, donc préconiser des choix de projet relevant de l'intérêt général. L'asymétrie d'information ainsi réduite ne laisse qu'une place très limitée à des comportements opportunistes.

1.3.2. Une logique territoriale

La régulation au niveau communautaire à travers ces micro-institutions s'articule en respectant une logique territoriale (c'est-à-dire régionale) et non pas seulement nationale.

Les objectifs d'une bonne gouvernance au sens de la Commission européenne et donc le cadre d'une régulation efficace reposent sur cinq principes : l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence (COM, 2001, p. 12). Ces derniers doivent s'appliquer à tous les échelons : mondial, national, régional ou local dans un contexte de politique participative avec une recherche d'efficacité et de pertinence accrue. D'après la Commission européenne, l'échelon local doit être privilégié et les relations avec l'UE doivent être améliorées afin d'augmenter la légitimité et la transparence des informations et des actions menées. Les relais territoriaux et nationaux doivent être mis en œuvre.

Cependant nous pensons que la régulation sectorielle ne doit pas être la seule logique empruntée. Réintroduire la dimension territoriale devrait permettre d'atteindre les objectifs d'aménagement durable et équilibré de l'UE. Tous les acteurs et tous les échelons doivent être impliqués dans cette bonne gouvernance, et donc bien évidemment la société civile organisée au sens large.

La société civile organisée joue un rôle important en permettant aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations. Par ses actions elle permettrait d'affiner l'analyse des besoins et attentes de la population en terme de SIG et d'intégrer des dimensions qualitatives à l'analyse des projets.

De nombreuses coopérations ont été mises en place au niveau européen. Dans son rapport *« Vers une régulation européenne des réseaux »*, Christian Stoffaës distingue trois grandes catégories (2003, p. 15) :

- *« les associations entre opérateurs d'un secteur : à caractère souvent informel, elles sont parfois dotées d'un caractère consultatif formel auprès de la Commission ;*

- *des groupements de régulateurs nationaux, éventuellement institutionnalisés par la Commission ou par le législateur communautaire ;*
- *des comités de représentants des États membres auprès de la Commission (comitologie)* [162]*».*

Les autorités de régulation peuvent se regrouper de façon informelle comme par exemple le Conseil des autorités réglementaires européennes dans les domaines de l'énergie (CEER), le Comité européen de réglementation postale (CERP) ou le Groupe des régulateurs indépendants (GRI) dans le secteur des télécommunications. Dans ce cas, les avis exprimés restent dans le domaine du consultatif. Elles peuvent aussi être institutionnalisées (Stoffaës, 2003, p. 18) dans différents secteurs : l'énergie, les télécommunications et les valeurs mobilières. Certains groupes de régulateurs européens ont été créés afin d'améliorer la mise en œuvre des politiques et réglementations européennes. La création, le fonctionnement et le contrôle des agences européennes de régulation sont définies par la communication de la Commission européenne de 2002 (COM, 2002)[163]. La commission européenne fait la distinction entre deux espèces d'agences : les agences d'exécution et les agences de régulation (COM, 2002, p. 4). Les premières gèrent les programmes communautaires alors que les secondes sont chargées de l'exécutif des mesures de régulation. On peut identifier :

- ➢ les agences chargées principalement de fournir une assistance sous forme d'avis et de recommandations ou de rapports d'inspection : l'autorité européenne pour la sécurité des aliments et l'agence européenne pour la sécurité maritime, par exemple.
- ➢ les agences dotées du pouvoir d'adopter des décisions individuelles, qui produisent des effets juridiques contraignants à l'égard des tiers (par exemple : l'agence européenne de la sécurité aérienne).

Les agences sont réparties par strate, par piliers : le premier pilier représente les agences communautaires :

- ✓ Le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) a pour vocation de contribuer à la promotion et au développement de

[162] Voir la présentation du Livre Blanc sur la gouvernance européenne à l'adresse suivante : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf; la dernière date de consultation le 13/08/2009.
[163] Voir la présentation de l'encadrement des agences européennes à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_agence_fr.pdf; la dernière date de consultation : 13/08/2009.

l'enseignement et de la formation professionnels au sein de l'Union européenne (UE).

- ✓ La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail est un organe européen créé en 1975 en vue de contribuer à la planification et à la mise en place de meilleures conditions de vie et de travail en Europe ;
- ✓ L'Agence européenne pour l'environnement ;
- ✓ La Fondation européenne pour la formation ;
- ✓ L'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies ;
- ✓ L'Agence européenne des médicaments...et beaucoup d'autres[164]…

Le deuxième et le troisième piliers sont des agences intergouvernementales. Les agences du deuxième pilier couvrent la politique étrangère et de sécurité commune : l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, l'Agence européenne de défense.

Le troisième pilier est en charge de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : Europol (Office européen de police), Eurojust…

On retrouve à côté de ces trois piliers, les agences exécutives qui gèrent les projets : par exemple l'agence exécutive « Education, audiovisuel et culture » s'occupe entre autres des programmes européens d'échanges : Erasmus, et Socrates. A travers ces différentes strates et cette hiérarchie entre les autorités de régulation, la complexité du processus et la multiplicité des agents ont poussé les européens à poser la question de l'efficacité des organes de régulation ainsi que de leurs compétences. Pourtant des domaines comme ceux des agences de sécurité et de défense commune n'ont jamais été remis en cause : Agence Européenne de défense (EDA), Centre satellitaire de l'UE (EUSC)…

Afin d'asseoir leur légitimité, ces organisations devraient se développer au niveau européen, en coopérant avec tous les représentants de la société civile organisée et en créant ainsi des relais à travers la mise en place de micro-institutions.

Pour l'instant, les partenariats public-privé sont gérés de manière sectorielle au niveau européen. Les lignes directrices sont données mais ces agences ont des pouvoirs limités. *« Elles ne peuvent prendre de décisions dans les domaines dans lesquels elles auraient à arbitrer entre des intérêts publics concurrents ; ni exercer un pouvoir*

[164] Pour une analyse détaillée voir le rapport d'information de M. Christian Philip déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE, date de consultation 13/08/2009 à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i3069.asp#P119_8802

discrétionnaire de nature politique, ni entreprendre des évaluations économiques complexes ; ni se voir confier des responsabilités dans les domaines où le Traité donne un pouvoir direct de décision à la Commission » (Stoffaës, 2003, p. 23).

Certaines directives tentent d'harmoniser pas seulement les lois nationales et les objectifs des politiques économiques, mais aussi la conception institutionnelle des autorités de régulation au niveau national. La Commission Européenne a mis en œuvre des communications pour dynamiser le développement des partenariats public-privé. Or, l'action de l'UE doit respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité (COM, 2007c, p. 11). Les États membres disposent d'une grande marge de manœuvre afin de fournir les SIG. Certaines actions communautaires avec des dimensions importantes doivent être conçues et organisées au niveau européen avec des procédures communautaires.

C'est le TEN (Transport European Network) en premier qui a fait l'objet de mesures spécifiques. Il fait partie intégrante des politiques de l'Union européenne depuis l'adoption en 1992 du traité de Maastricht. L'élargissement ainsi que la nécessité de développer des liaisons transfrontalières cohérentes et d'ensemble représentent les enjeux de la politique des réseaux transeuropéens. D'autres réflexions sont en cours dans le secteur énergétique. Elles cherchent à renforcer et à développer les interconnexions entre les différents États membres pour favoriser les échanges et assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

La régulation européenne ne peut être appréhendée uniquement par la définition précise des services et des biens auxquels elle s'applique. Elle se définit par un ensemble d'arrangements institutionnels, qui trouveront des relais dans la création de micro-instituions au niveau européen et national. Ce contexte de régulation communautaire prédétermine celui des pays d'Europe centrale. Cependant, il laisse dans les textes une grande marge de manœuvre aux autorités nationales, régionales et locales dans la gestion des SIG. C'est maintenant, l'aspect national que nous allons privilégier dans notre analyse maintenant.

Section 2 : …au national

La politique communautaire influence et impulse des signaux formels et informels aux nouveaux membres de l'UE. La régulation est un concept large et nous allons étudier les modèles français et anglo-saxons afin d'éclairer notre analyse de la

régulation nationale des PEC et revenir sur le débat tutelle ou régulation. Puis, nous passerons à la régulation à l'échelon national en Hongrie et Pologne. Le choix de ces pays étudiés s'est imposé, car la Hongrie est présentée comme le pays d'Europe centrale le plus propice aux partenariats public-privé. La Pologne, quant à elle, a de forts besoins, et son cadre juridique et institutionnel a subi de nombreuses transformations, à peine achevées. Pourtant, le nombre de partenariats public-privé reste faible et croît à un rythme même inférieur qu'ailleurs.

2.1. Au niveau national : tutelle ou régulation ?

Historiquement les monopoles publics nationaux deviennent la forme privilégiée, en France, à partir de 1945. En effet, le préambule de la Constitution de 1946 consacre la nationalisation des services publics nationaux et des monopoles naturels. L'intervention de l'État bénéficie d'une légitimité politique et sociale forte. L'entreprise privée ne peut se voir confier des missions de services publics. La tutelle de l'État s'effectue à tous les niveaux aussi bien au niveau de la direction, jusqu'au domaine financier. Ce modèle a permis à l'économie française d'investir dans des programmes de haute technologie (programme nucléaire, TGV, Airbus…) et de développer des réseaux nécessaires au service rendu en consolidant sa spécialisation industrielle, et en dynamisant le commerce extérieur.

De l'autre côté de l'Atlantique, les États-Unis ont été les premiers à mettre en œuvre une régulation économique en créant les « Publics Utilities Commissions ». En effet, l'existence de monopoles privés usant de leur position dominante a justifié une régulation au niveau fédéral dès le XIXème siècle (par exemple pour le secteur ferroviaire, la première agence fédérale de régulation « l'Interstate Commerce Commission »). Les commissions de régulation américaines ont des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Elles peuvent donc sanctionner sous le contrôle des tribunaux et de la Cour suprême. L'exemple américain indique la coexistence de la régulation économique et de l'accroissement de l'intensité concurrentielle du secteur considéré. Les commissions de régulation américaines contrôlent, tout en respectant la mise en place et le renforcement de la concurrence.

Les critiques relatives au mode de tutelle ont été aussi celles de l'intervention de l'État de manière élargie. La vague libérale et l'ouverture des activités de SIG à la

concurrence ont été impulsées par l'Acte Unique européen de 1986[165]. Les mêmes conditions de marché devraient s'appliquer, si cela ne remet pas en cause l'accomplissement des missions des SIG.

Deux modèles de régulation sont identifiés dans le rapport Martinand du Conseil Economique et Social, aujourd'hui le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) (2001, p. 27): l'un français, l'autre anglo-saxon.

Dans le modèle anglo-saxon, l'asymétrie d'information est présente du fait de la structure hiérarchique (en face à face) des relations entre les différents agents économiques. L'opérateur est l'interface entre le client et le régulateur. Le modèle français est lui, caractérisé par des échanges d'informations entre les différents agents, ce qui selon ce rapport réduit le risque d'une captation d'information par le partenaire privé.

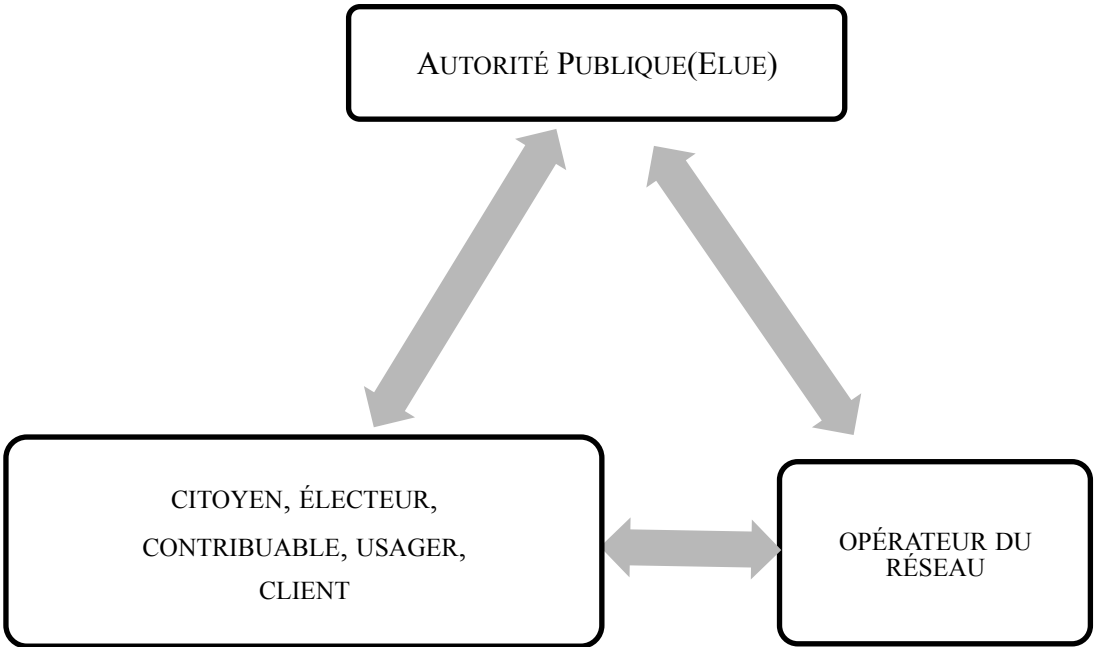
Cependant, dans les faits, l'asymétrie informationnelle existe entre le partenaire public et le partenaire privé aussi en France. Il existe quelques micro-institutions accompagnant et donnant des « *guidelines* » pour la mise en œuvre des partenariats public-privé : le MAPP (Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat), et puis au niveau sectoriel : la Mission spécialisée dans le domaine hospitalier (MAINH) et la Mission spécialisée du ministère de la Justice (Amotmj).

Pourtant le contrat de partenariat français reste très technique et l'élu a recours à des cabinets de conseils pour monter ce type de projet. Dans le cas de la régulation des PPP, seul le cadre juridique national est utilisé pour encadrer les contrats par des obligations réglementaires de rapport annuel par exemple sur la qualité en France. Cet usage de rapport annuel existe aussi en Pologne et en Hongrie. Cependant, c'est l'analyse et la précision du contenu qui restent variables.

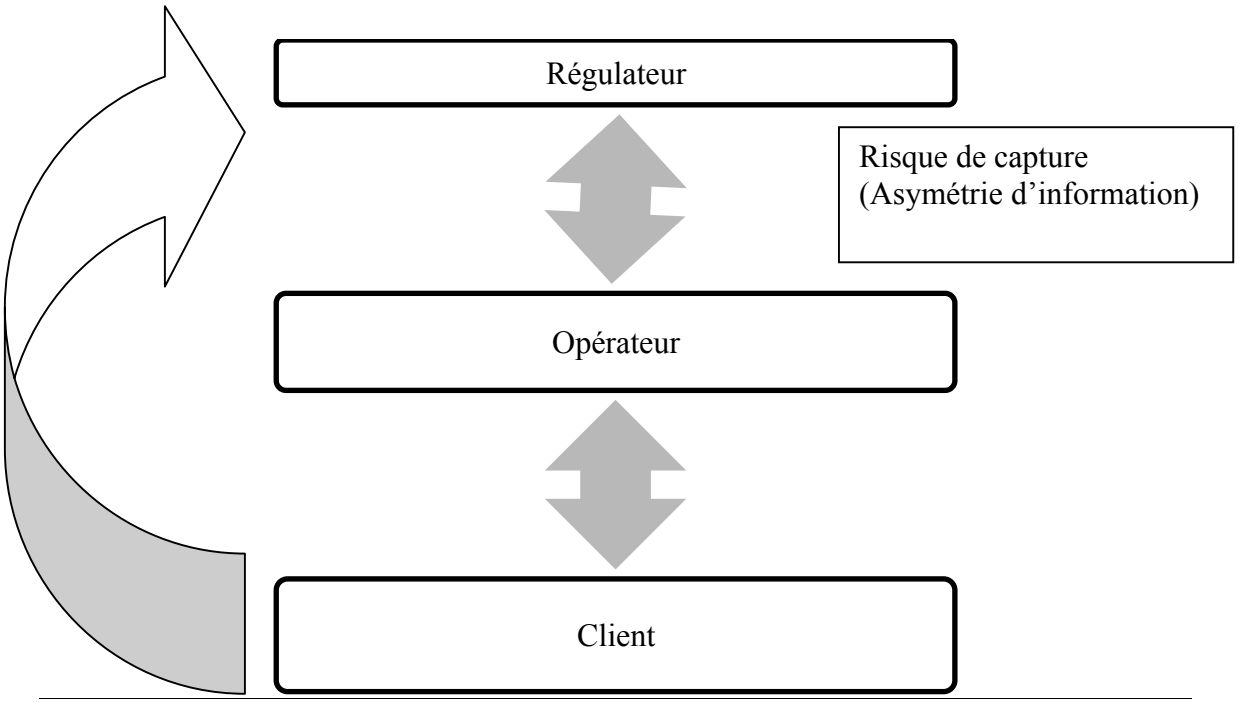
[165] L'Acte unique européen (AUE) révise les traités de Rome pour relancer l'intégration européenne et mener à terme la réalisation du marché intérieur. Il modifie les règles de fonctionnement des institutions européennes et élargit les compétences communautaires, notamment dans le domaine de la recherche et du développement, de l'environnement et de la politique étrangère commune.

SCHEMA N° 3 : DEUX MODELES DE REGULATION ET DE MAITRISE

MODELE FRANÇAIS (TRIANGULAIRE)



MODELE ANGLO-SAXON (FACE A FACE)



Source : Schéma extrait du rapport du Conseil Economique et Social, 2001, p. 27.

Selon le Conseil Economique et Social (2001, p. 24), le modèle français est plus stable que le modèle anglo-saxon : *« Enfin, compte tenu des asymétries d'information*

structurelles entre l'autorité publique et les opérateurs, et face aux risques classiques de « capture » par l'opérateur des autorités publiques, pouvant conduire à une véritable inversion des rôles, la maîtrise publique, assise sur un processus de débat démocratique et sur des évaluations pluralistes, est de nature à rééquilibrer les rapports de force et à rompre le « face à face ».

Cependant, le risque de capture ou d'asymétrie d'information dans le modèle français nous semble tout aussi important que dans le modèle anglo-saxon, simplement il ne concerne pas les mêmes acteurs. Dans le modèle français, l'élu n'a pas le même pouvoir que celui du régulateur anglo-saxon. L'asymétrie d'information reste le problème majeur de l'élu, qui délègue la maîtrise d'ouvrage à un cabinet, parce qu'il ne détient pas les compétences nécessaires à la réalisation de ses projets.

L'élu par exemple est confronté à des choix et est souvent accompagné par des cabinets de maîtrise d'ouvrage dans le cas d'investissements de long terme. Il est soumis à la réglementation de la maîtrise d'ouvrage y compris pour le PPP s'il veut obtenir des subventions publiques sur ces opérations. L'information est détenue par le maître d'ouvrage (MO) qui ne la transfère pas systématiquement à l'élu, car son contenu peut être considéré par l'assistant à la maîtrise d'ouvrage comme très technique, donc jugé difficilement compréhensible pour le partenaire public local. Une spécialisation des maîtres d'ouvrages dans certains secteurs et localisés dans certaines régions conduit à des phénomènes de concentration de l'information aux mains de certains cabinets de maîtrises d'ouvrages et donc à des phénomènes de recherche d'économies d'échelle entre plusieurs projets. Reproduire un projet avec des variantes est moins coûteux pour le cabinet que de repartir *ex nihilo*. Par conséquent ces projets peuvent être plus ou moins inadaptés aux besoins des collectivités territoriales. La connaissance de ces cabinets de maîtrises d'ouvrage n'est donc pas toujours partagée.

L'introduction de nouveaux acteurs comme les usagers et l'accompagnement par des organismes centralisant les expériences et mutualisant les connaissances rééquilibrerait le partenariat et réduirait l'asymétrie d'informations. En effet, les moyens de faire du « *benchmarking* » sur des projets similaires pour l'élu local sont parcellaires voire souvent inexistants.

Développer des micro-institutions d'aide et d'accompagnement pour les partenariats public-privé avec des intérêts convergents avec le partenaire public réduirait l'asymétrie d'information. L'autre moyen de réduire l'asymétrie d'information peut passer par la valorisation d'un autre acteur l'usager-consommateur. Dans le modèle

anglo-saxon, l'opérateur est sous la responsabilité du régulateur qui doit avoir les informations relatives au secteur et marché.

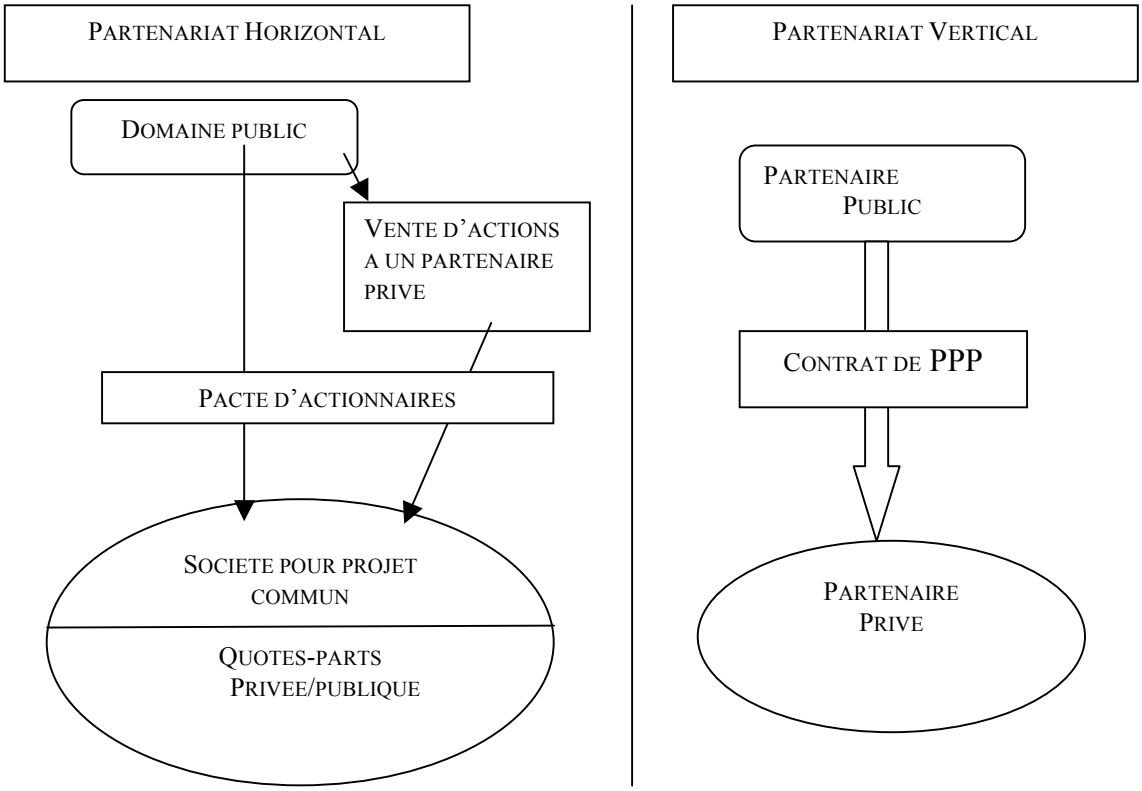
En France, l'articulation entre un organe de régulation et les autorités locales et gouvernementales peut être difficile si des chevauchements de compétences existent. De plus, certains élus locaux pourraient se sentir déposséder d'une partie de leur responsabilité politique dans leur gestion (Conseil Economique et Social, 2001, p. 24) : « *Se posent bien sûr des problèmes de légitimité et de représentativité de ces différentes catégories d'acteurs face à la légitimité démocratique conférée par le suffrage universel* ».

L'élu a des objectifs contradictoires : ceux de la satisfaction des besoins des administrés (de long terme) et ceux de la réélection (de court terme). Ceci est évidemment à nuancer avec le problème de l'influence de certains groupes sur le choix d'un projet plutôt qu'un autre. Selon les pays, la justification du choix des projets peut relever d'autres considérations que celle de l'efficience. Le choix est dicté par le contexte institutionnel, historique du service d'intérêt général.

La forme du partenariat définie par Hans Wilhem Alfen en 2007 peut aussi influencer le degré d'asymétrie d'informations des partenaires. Le partenariat public-privé peut être soit « horizontal », soit « vertical » (voir schéma suivant).

Dans le premier cas, les deux partenaires s'engagent directement comme actionnaires dans une co-entreprise (SPV en anglais Special Purpose Vehicle), qui est responsable de la fourniture de services d'infrastructures. Dans le second cas, le partenariat public-privé vertical se fonde sur un accord entre les deux partenaires, et le partenaire privé devient responsable de la fourniture de service d'intérêt général.

SCHEMA N°4 : DIFFERENTS STRUCTURES UTILISEES DE PPP



Chaîne de valeur

Source : ALFEN, H.-W., 2007.

L'asymétrie d'information est plus importante dans ce second cas. Et le partenaire public doit rechercher à faire révéler l'information, ce qui représente un coût supplémentaire dans la mesure de ces capacités. De fait, l'accumulation d'expériences et l'accompagnement par des experts peuvent représenter une partie de la solution. Le risque aussi réside dans les sous-traitants possibles qui interviennent de la phase de construction à celle de gestion. Selon le type de contrats, le risque est transféré si le sous-traitant a été notifié dès le début du marché. Le risque est transféré mais peut augmenter pour la collectivité par l'existence d'interlocuteurs supplémentaires. Enfin, une seule société peut prendre plusieurs rôles aux différentes étapes : constructeur-exploitant, constructeur-exploitant-financeur…Et dans ce dernier cas, le risque peut être concentré.

La régulation a donc pour fonction de concilier des finalités qui peuvent être contradictoires et de rechercher un équilibre entre la concurrence et d'autres impératifs, et en particulier ceux de service public. Nous allons centrer notre analyse sur le contexte institutionnel de la régulation en Europe centrale à travers deux exemples : la Hongrie et la Pologne. En effet, la régulation ne peut être analysée sans le contexte institutionnel, réglementaire et juridique des pays considérés. L'analyse reprend la notion de partenariats public-privé et les structures institutionnelles au niveau local et central qui sont en lien avec les services d'intérêt général. L'objectif ici est de présenter de manière pragmatique le cadre légal des partenariats public-privé en intégrant les différents problèmes et les questions relatives à cette nouvelle forme de fourniture de service d'intérêt général.

2.2. Le contexte institutionnel des pays d'Europe centrale

2.2.1. Le dynamisme du marché à commande publique en Europe

Le recours au marché d'appel d'offre dans les pays d'Europe centrale est très dynamique et n'a pas cessé d'augmenter à un rythme bien plus important que dans le reste de l'UE. La moyenne européenne en 2007 en pourcentage de PIB est près des 3%, alors qu'en Roumanie, en Estonie il est plus du double. En Hongrie et en Pologne, en 2007, les marchés publics en valeur tournent autour de 5% du PIB. Il y a donc un fort dynamisme des appels d'offres et autres formes d'externalisation des SIG comme nous l'indique le tableau suivant :

TABLEAU 34 : VALEUR DES MARCHES PUBLICS PASSES SELON LA PROCEDURE OUVERTE, EN POURCENTAGE DU PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Union européenne (27 pays)	:	:	:	:	:	:	:	3.05
Union européenne (25 pays)	:	:	:	:	2.65	2.92	3.26	2.99
Union européenne (15 pays)	2.34	2.42	2.60	3.47	2.69	2.75	3.14	2.77
Allemagne	0.94	0.94	1.26	1.81	1.17	1.61	1.65	1.12
Autriche	2.30	2.36	2.52	2.68	3.33	1.99	1.68	1.68
Belgique	2.26	2.73	2.34	2.60	2.53	2.30	2.40	3.15
Danemark	3.60	2.88	2.71	2.35	2.73	2.22	2.97	3.23
Espagne	3.13	2.85	2.91	3.41	2.98	4.30	4.19	4.09
Estonie	:	:	:	:	2.69	7.12	7.40	7.39
Finlande	2.00	2.30	2.22	2.52	2.90	3.29	3.06	3.56
France	2.37	2.71	3.12	3.71	2.76	2.98	3.44	3.38
Grèce	3.85	4.10	5.21	4.44	3.71	4.80	5.54	3.50
Hongrie	:	:	:	:	1.28	6.79	6.83	4.51
Irlande	2.57	2.50	2.38	2.32	3.33	2.58	3.26	3.34
Italie	2.12	1.89	2.19	2.67	2.35	2.67	3.02	2.30
Pays-Bas	2.10	2.47	1.82	1.71	1.75	1.60	2.30	1.80
Pologne	:	:	:	:	2.57	7.62	5.23	5.84
Portugal	1.98	2.34	2.46	2.32	2.49	2.14	1.91	1.78
République tchèque	:	:	:	:	0.36	2.67	5.17	4.10
Roumanie	:	:	:	:	:	:	:	7.36
Royaume-Uni	3.65	3.73	3.77	7.18	4.56	3.50	4.60	3.97
Slovaquie	:	:	:	:	2.70	6.31	3.05	3.59
Slovénie	:	:	:	:	1.58	3.17	5.03	6.56
Suède	3.40	4.56	3.81	3.58	3.33	3.19	3.07	3.09

Source : EUROSTAT, 2009, date de consultation : 6 août 2009, lien dynamique : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=tsier090

Au niveau communautaire, une estimation globale de l'externalisation des services d'intérêt général peut être analysée à travers les consommations intermédiaires des administrations publiques, mais elle reste globale et imprécise. Si l'on se réfère à l'évolution des consommations intermédiaires pour la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque, leurs taux de croissance y sont plus élevés que dans la moyenne de l'UE. En effet, même avec une vision élargie de l'UE, le taux de croissance moyen entre 2001 et 2007 est de 5,66%, alors qu'il atteint les 10% pour la République Tchèque, les 9% pour la Hongrie et les 8% pour la Pologne. Le recours à l'externalisation pour la production des administrations publiques est assez fréquent dans de nombreux pays. Nous pouvons aussi noter que la Grande-Bretagne a un taux de

croissance assez élevé, qui s'explique par le fort développement du PFI, et de l'externalisation des services d'intérêt général.

TABLEAU 35 : LES TAUX DE CROISSANCE DES CONSOMMATIONS INTERMEDIAIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN MILLIONS D'EUROS.

	2001/ 2002	*2002/ 2003*	*2003/ 2004*	*2004/ 2005*	*2005/ 2006*	*2006/ 2007*	*moyenne 2001/ 2007*
Union européenne (27 pays)	nd	2,24%	6,62%	6,50%	5,72%	6,33%	5,48%
Union européenne (15 pays)	7,65%	2,33%	6,80%	5,92%	5,26%	5,99%	5,66%
Allemagne	3,66%	2,23%	0,95%	4,52%	2,76%	4,06%	3,03%
France	6,96%	2,76%	5,63%	4,22%	3,67%	3,26%	4,42%
Hongrie	17,57%	6,90%	7,38%	7,26%	10,78%	7,24%	**9,52%**
Pologne	nd	-9,21%	2,31%	20,55%	14,44%	13,39%	**8,30%**
République tchèque	25,57%	9,22%	-1,44%	13,98%	8,00%	5,69%	**10,17%**
Royaume-Uni	10,86%	-1,03%	12,16%	8,10%	8,13%	8,39%	7,77%

Source : Eurostat, 2009, Base de données : Gov_A_EXP ; dépenses des administrations publiques par fonction (CFAP).

Le contexte européen est très favorable à la mise en place de partenariats public-privé, de par les contraintes financières des critères de Maastricht qui limitent les dépenses publiques, et de par le contexte de forts besoins en infrastructure des nouveaux membres de l'UE. Nous allons analyser plus précisément le contexte institutionnel de deux pays d'Europe centrale, où les PPP se sont développés inégalement : la Hongrie et la Pologne.

2.2.2. La Hongrie

Le contexte institutionnel influence et détermine les conditions dans lesquelles les partenariats public-privé vont être possibles mais aussi de leur rentabilité à terme. La Hongrie est souvent présentée par les organisations internationales et les cabinets de consulting (KPMG, StandardandPoors) comme le marché le plus mature pour les partenariats public-privé d'Europe centrale. En 2003, un organe a été créé émanant de différents ministères : the *« PPP Committee »*. L'objet essentiel de cette institution a été de créer les conditions adéquates pour introduire les partenariats public-privé en Hongrie. Le comité prépare les conditions et les cadres nécessaires au suivi et à la mise

en œuvre des partenariats public-privé. Il existe un secrétariat spécifique aux partenariats public-privé qui dépend du Ministère de l'Economie et des Transports. Les partenariats public-privé sont présents dans tous les secteurs de l'économie : de l'éducation jusqu'à la réhabilitation de zones urbaines comme celle de Budapest.

Le partenariat public-privé relève de l'intérêt public et doit garantir l'intérêt général pour les Hongrois. Il n'existe pas une législation explicite sur les partenariats public-privé. Comme dans de nombreux pays, une loi sur les appels d'offres et sur les concessions bornent les cas de recours au partenariat public-privé. Le partenariat public-privé est utilisé lorsque l'autorité publique n'a pas le savoir-faire nécessaire en matière de gestion d'un service public. Le gouvernement hongrois justifie le recours aux PPP du fait des besoins considérables et croissants en infrastructures et des ressources publiques très insuffisantes du pays (cf. Partie 1).

Les partenariats public-privé se sont développés dans un contexte particulier : la transition économique, l'adoption de l'acquis communautaire, le processus de libéralisation. Avec ces changements, de nombreuses compétences ont été transférées aux municipalités. Depuis 1990, la loi sur les autorités locales hongroises alloue de grandes responsabilités aux autorités locales dont celles : de faire du profit, de détenir et de gérer la propriété commerciale, d'emprunter pour des projets d'investissement à des banques hongroises ou étrangères. Ceci a donc permis aux autorités locales, plus de 3100 communes, en devenant indépendantes d'utiliser l'endettement afin de construire des infrastructures, de financer l'éducation et la santé... Au vue de l'endettement trop important de certaines municipalités, le gouvernement hongrois a décidé de mettre en place une loi limitant l'endettement, c'est-à-dire que l'emprunt ne doit pas dépasser le montant des revenus fiscaux courants.

Les secteurs identifiés par le comité comme prioritaires sont les infrastructures routières (avec le réseau européen de transport), le logement universitaire, les prisons. En principe, les municipalités peuvent seules contracter un partenariat public-privé sans l'aval du gouvernement central, y compris avec des aides européennes. Cependant elles sont dépourvues de compétences de gestion pour les fonds européens, ce qui évidemment *de facto* est en contradiction avec leur liberté contractuelle. L'Acte des Services Publics précise que la municipalité ne peut céder le droit de propriété entièrement au partenaire privé. Elle doit détenir 49% de parts. C'est pour cela que le nombre de partenariats public-privé municipaux sont rares. De manière plus générale,

en se référant aux deux modèles d'Hans Wilhelm Alfen, ici le partenariat public-privé est généralement horizontal et l'asymétrie d'information y est plus réduite.

La Hongrie a déjà à son actif accumulé un certain nombre d'expériences tant dans la planification, la négociation des risques que dans le domaine financier. Au niveau sectoriel, c'est dans le sport et l'éducation que le nombre de partenariats public-privé est le plus élevé, mais on les trouve aussi dans d'autres domaines : les prisons, les infrastructures routières et ferrées, le traitement des eaux usées, l'eau et la redynamisation urbaine. Dans le domaine de l'Education, le montant total du Programme pour les Universités est d'environ 328 millions d'euros. Il comprend la création de bâtiments universitaires et de logements, ainsi que les investissements en Recherche et Développement, et en Enseignements. Le premier projet a été mis en place et achevé à Debrecen pour un montant de 16 millions d'euros pour la construction de nouveaux bâtiments.

La Hongrie conserve encore un certain degré de centralisation, car les échelons locaux et régionaux y sont moins développés qu'en Pologne. Le dialogue social y est profondément ancré par la concertation régulière des syndicats. Ceci relève d'une coutume politique et non pas d'un cadre réglementaire. Les mentalités sont très ouvertes aux changements importants : libéralisation, privatisations, chômage… La fourniture d'un SIG par une entreprise privée est largement admise puisque le service public se comprend comme le *« service pour le public »*, et ne fait pas référence à celui qui l'effectue (Boual, Brachet, Hiszka, 2008).

Suite à la crise financière, les secteurs les plus touchés des SIG sont ceux des transports et infrastructures routières. De plus, quelques changements de réglementations notamment sur la procédure d'attribution et tendre ainsi vers le dialogue compétitif. Un nouvel enregistrement des PPP dans la comptabilité nationale vient d'être votée : la valeur totale du capital investit dans un PPP est enregistrée comme une dépense budgétaire. De la même façon, toutes les recettes sont comptabilisées en revenus dans le budget public.

Enfin, le premier rapport du *« PPP Committee »* a été rendu en 2009 et il indique des gains d'efficacité obtenus dans les grands projets de PPP, mais il préconise un certain nombre d'axes d'améliorations. Le *« PPP Committee »* n'a qu'un pouvoir consultatif.

Dans la phase *ex ante* de préparation, de nombreuses défaillances ont été identifiées dans les calculs de risques, des coûts de construction (trop élevés) et des

coûts opérationnels. Puis, dans la phase de construction, de nombreux changements réglementaires et juridiques ont augmenté le risque lié aux droits de propriété. Enfin, au niveau opérationnel le risque doit être transféré au niveau du gouvernement ou à l'autorité locale et non pas à une tierce personne. Cependant, en septembre 2009, le gouvernement annonce la dissolution du *« PPP Committee »*. Le Ministère des Finances a repris la main depuis.

2.2.3. La Pologne

L'expression partenariats public-privé (PPP) est relativement nouvelle en Pologne et n'est pas présente dans la nomenclature des termes juridiques et définitions du cadre législatif. Ce terme est utilisé familièrement et décrit des réalités multidimensionnelles des actions juridiques avec des conditions différentes d'engagement financier et institutionnel mutuel et avec une répartition plus ou moins équitable des profits et risques. Ce n'est qu'en février 2009, qu'une nouvelle loi sur les PPP et sur les concessions est entrée en vigueur. La nouvelle législation déclenche un regain d'intérêt pour le schéma de partenariats public-privé.

En Pologne, les réformes institutionnelles ont été nombreuses et impulsées par les signaux communautaires comme nous allons le voir à travers l'analyse de la structure institutionnelle et de l'intégration des partenariats public-privé dans celle-ci. L'essence même du service public est d'être accessible à tous les citoyens, qui l'associent au service d'utilité publique comme la poste, les transports ou l'éducation, ainsi qu'aux monopoles nationaux (le secteur du gaz, de l'électricité, du traitement des eaux, des déchets, mais aussi du secteur de l'éducation, transports publics etc.). On parle alors de services à caractère public (« *uslugi o charakterze publicznym* »). Récemment les associations sont reconnues juridiquement comme d'utilité publique (Boual, Brachet, Hiszka, 2008).

Le service public n'est pas systématiquement fourni par l'opérateur public. Cependant la charge de surveiller et de garantir revient aux partenaires publics. Par exemple quand une commune externalise une activité donnée, la garantie et la sécurité restent sous la responsabilité de l'État ou des autorités décentralisées. La notion d'accessibilité au service et donc de service universel passe par la surveillance et l'intervention de l'État. Dans le cas des transports publics, afin de garantir un accès à tous et donc l'universalité du service public, l'État distribue des subventions pour permettre aux trajets non rentables d'être maintenus.

Incorporer les PPP dans les services sociaux et municipaux polonais est vraiment complexe et aborde différentes dimensions :

- l'administration et l'organisation,
- le financement aussi bien que la question de la propriété et la régulation légale,
- le cadre économique dans lequel conjointement la restructuration des entreprises s'est opérée avec la privatisation de certaines d'entre elles, dans un processus de passage à une économie de marché,
- les besoins d'infrastructures et les besoins technologiques (incluant les besoins capitaux),
- la nécessité de l'ajustement au standard européen.

Les entités publiques municipales

L'un des principes constitutionnels de la troisième République polonaise est le principe de transfert de compétences et d'autonomie des autorités locales. La loi définit la division territoriale fondamentale du pays, prenant en considération les liens sociaux et économiques, et garantissant la capacité de ces autorités gouvernementales à répondre aux besoins fondamentaux (article 15, paragraphe 2 de la Constitution de la République de Pologne), sous leur propre nom et responsabilité (article 16, paragraphe 2). Les comtés *(« powiat »)* et les régions autonomes *(« wojewodztwo samorzadowe »)* ont, comme les municipalités *(« gmina »)*, une personnalité juridique, une indépendance juridique et de propriété.

Les autorités locales peuvent avoir des relations juridiques avec les partenaires privés si elles possèdent :

- une personnalité juridique et aussi une capacité juridique aussi bien que le droit de faire des actes en leur propre nom et sous leur propre responsabilité,
- une propriété,
- un budget obtenu à partir de leurs propres revenus et ceux de transfert à partir du budget national
- une équipe municipale.

Les devoirs des municipalités polonaises définis dans l'article 700 des « gmina » comprennent:

- la fourniture de l'eau, la collecte des eaux usées et leur traitement,
- la propreté et l'ordre,
- la fourniture d'électricité, de nourriture et de gaz,

- les transports urbains et locaux,
- les logements sociaux et les services sociaux,
- la protection de l'environnement.

Les comtés sont en charge de projets publics qui dépassent le cadre de la municipalité et concernent par exemple les transports, les routes, la gestion immobilière, la planification de la ville, la gestion de l'eau, la protection de l'environnement, la protection du consommateur, les services sociaux, le tourisme, et la stimulation du marché du travail (article 4 des lois gouvernementales du comté).

Les régions autonomes s'occupent de projets relevant de la communauté autonome régionale (article 11 de l'acte des régions autonomes) avec des stratégies de développement régional et des politiques telles que : le plan de développement des villes, la stimulation des activités d'affaires, l'amélioration de l'innovation et de la compétitivité de l'économie régionale, le développement des infrastructures sociales, la protection de l'environnement, le tourisme et la protection du consommateur. Un des rôles spécifiques est de développer des projets d'utilité publique en utilisant des fonds publics et privés.

D'autres formes juridiques peuvent établir des partenariats public-privé : les unions municipales, les associations les organisations non-gouvernementales. Le cadre juridique de la capitale Varsovie est régulé par une loi différente instituant les partenariats public-privé.

Promouvoir les partenariats public-privé

Les partenariats public-privé sont présentés par le gouvernement comme un moyen de promouvoir la croissance économique, la diffusion de la technologie, la création d'emploi. Les autorités locales comme unité de l'administration publique sont essentielles dans la stimulation de la croissance économique et du développement social pour des communautés régionales et locales. Ce rôle est particulièrement prononcé dans les conditions statutaires de l'acte régional d'autonomie (article 11). Les partenariats public-privé peuvent donc devenir l'instrument d'une stratégie de stimulation de l'innovation, d'initiative d'affaires et de l'emploi. Le gouvernement indique qu'il envisage de soutenir le développement des partenariats public-privé par une loi sur l'aide publique et une sur l'aide financière aux investissements accompagnée par une stratégie rationnelle de taxes locales avec des allégements ou/et des exceptions fiscales.

Les partenariats public-privé contractuels

Dans le Code civil, une autorité locale est capable de s'engager dans des contrats, et d'acquérir, d'utiliser, et de disposer de sa propriété (article 140 du Code civil). Les autorités locales peuvent confier à des personnes juridiques ou à des entités organisées avec personnalité juridique la réalisation d'ouvrages municipaux par un contrat définissant les termes généraux et les conditions. La mise en application peut être faite avec des précautions concernant l'exercice des droits de propriété qui inclut la désignation de propriété municipale et la façon dont elles doivent être utilisées.

L'exécution pratique du partenariat public-privé repose sur le principe suivant : commander / mandater. Sous ce contrat, le mandataire s'oblige à faire une certaine action légale pour le partenaire public (article 734 du Code civil). Les contrats de services bien que par ailleurs réglementés sont soumis au respect des lois du mandataire (article 750 du Code civil). Les autorités locales ou organisations municipales peuvent confier des activités à réaliser sur une période limitée et avec un paiement spécifique (une option bail ou celle de location peuvent exister). Dans le cas d'une relation contractuelle de type partenariat public-privé, le partenaire privé a le droit d'user de la propriété de l'autre partie et, de tirer des profits de cet échange en loyer (article 693 paragraphe un du Code civil). Le paiement du loyer doit être fixé de manière à couvrir toutes les dépenses nécessaires afin de maintenir la propriété en l'état.

Le cadre institutionnel des partenariats public-privé polonais est issu du cadre légal et n'est pas adapté à la relation contractuelle de long terme. En effet, il n'intègre pas de mécanismes de suivi et de capitalisation des expériences nationales et internationales. De nombreuses limites sont encore présentes aussi bien au niveau des règles formelles qu'informelles : les règles formelles sont à peine mises en place et les agents économiques n'ont pas encore l'habitude de négocier avec des entreprises privées des contrats, qui plus est de long terme. Leur analyse reste souvent dans une perspective de négociation des prix sans prendre en compte *ex ante* les implications d'un mauvais entretien des infrastructures par exemple. Ces biais sont des éléments qui ralentissent la mise en place des nouveaux arrangements institutionnels (Andreff, 2002/2003). La transformation institutionnelle (rythme, forme, limites) passe par les institutions elles-mêmes. C'est à partir des dotations institutionnelles[166] nationales que se détermine l'efficacité des réformes institutionnelles. Le cadre légal est constitué de

[166] Les dotations institutionnelles se définissent au sens de Douglass North comme les règles et structures de gouvernance présentes dans un pays.

différents niveaux hiérarchiques, compliquant les retours sur les informations relatives aux partenariats public-privé et à leur environnement. Il a connu de nombreuses transformations, dont la stabilité n'est pas encore avérée.

Une entité, la «Foundation Centrum PPP » a été créée par 41 partenaires, y compris des banques, des entreprises, des agences régionales de développement, des associations… Un accord avec le gouvernement définissant clairement son rôle est en cours d'élaboration. Son rôle est de promouvoir la mise en place de PPP en aidant la mise en relation des partenaires et leur accompagnement.

Les dotations institutionnelles polonaises sont faibles et les changements institutionnels et juridiques sont eux importants et profonds. Par conséquent de nombreuses rigidités existent encore. Les transformations culturelles et celles des règles informelles sont plus lentes. En Pologne, le dialogue social est réglementé et obligatoire depuis 2001. La méfiance vis-à-vis de la fourniture des SIG par le privé est forte. Dans l'esprit de la population, l'État reste le seul à pouvoir fournir un service à caractère public. L'ouverture et l'intérêt sur les questions relatives à la vie publique sont grandissants. Cependant l'information est souvent manquante. Les communes n'ont pas encore acquis suffisamment d'expériences. De plus, elles n'ont pas les moyens financiers de leurs compétences élargies et, elles ne peuvent satisfaire tous les besoins exprimés.

Deux niveaux institutionnels s'enchevêtrent et peuvent interférer : l'héritage institutionnel et les signaux communautaires qui motivent bon nombre de changements. Ce contexte peut donc apparaître pour certains acteurs économiques comme incertain, car il n'est pas stabilisé ou parce que certaines règles ou lois nationales seront amenées à s'adapter au cadre communautaire. De plus, les partenariats public-privé sont des arrangements contractuels avec des partenaires dont les objectifs peuvent diverger au cours d'une relation contractuelle si longue. Par conséquent les incitations mises en œuvre sont le moyen de maintenir cette cohérence partenariale et de limiter les coûts associés aux changements éventuels. L'État reste garant de la loi et des droits de propriété, mais il est, lui aussi, soumis aux pressions des groupes au pouvoir et de la bureaucratie (North, 1990).

Conclusion section 2

Au niveau national, historiquement la maîtrise des partenariats public-privé de SIG passe par la régulation. Le principe de tutelle dans la fourniture de SIG a été donc remis en cause par la construction européenne et la large diffusion de l'idée d'une plus grande efficacité de la libéralisation de ces secteurs.

Pour les pays d'Europe centrale, la forme de régulation reste essentiellement consultative et ces pays ne possèdent pas d'outil d'incitation clairement défini. L'analyse des modèles de régulation ouest-européens montre que l'asymétrie d'information est présente à des échelons différents et n'implique pas les mêmes acteurs économiques. Dans le cas de la Hongrie et de la Pologne, les outils de régulation mis en place sont quasi-inexistants et dépendants des signaux communautaires. En Hongrie, le « Committee » a été créé afin de garantir des conditions favorables à la mise en place des partenariats public-privé. Le nombre d'expériences accumulées est plus élevé qu'en Pologne, du fait entre autre d'un degré de centralisation plus élevé et de la taille du pays. L'équivalent polonais du MAPP français, la « Foundation Centrum PPP », a été mis en place en 2008, mais il reste aussi assez généraliste dans ces fonctions et compétences. Du côté opérationnel, l'expérience accumulée reste faible et les outils de transmission de ces connaissances sont insuffisamment développés.

Conclusion Chapitre 1

La régulation des partenariats public-privé doit être multidimensionnelle afin de réduire l'asymétrie d'information. Les partenariats public-privé en Europe concernent des domaines et secteurs très différents de SIG. Les SIG sont au cœur du débat démocratique et sont le fruit d'un processus historique, social et culturel au niveau national mais aussi au niveau communautaire. Comme nous l'avons évoqué, ces biens et services ne peuvent être simplement régulés par la libéralisation totale du secteur et par l'ouverture à la concurrence comme les autres biens et services. La régulation sectorielle avec un niveau d'expertise élevé doit être aussi mise en œuvre afin de réduire l'asymétrie d'information. Les micro-institutions sont des relais indispensables, favorisant la mutualisation des informations et expériences. Le résultat escompté est de réduire l'asymétrie d'information. Par conséquent, la régulation ne se limite pas à l'établissement de règles, lois, normes mais elle doit contribuer au développement des transactions par la création de micro-institutions dans une logique territoriale cohérente entre les différents acteurs économiques.

Les modèles de régulation français et anglo-saxon nous indiquent que l'asymétrie d'information n'est pas perceptible par les mêmes acteurs économiques, mais qu'elle peut être limitée en fonction des choix de modèle de régulation. La Pologne, la Hongrie ont débuté de profonds changements juridiques, institutionnels, mais l'efficacité des partenariats public-privé ainsi que leur développement passera par une véritable régulation interne et contractuelle. Aujourd'hui il n'existe pas d'outils ni d'organes de régulation en tant que tels. La naissance de nouvelles entités régulatrices implique une mise en œuvre conjointe au niveau national et communautaire

Cependant, la régulation des partenariats public-privé doit être aussi contractuelle, c'est-à-dire centrée sur la forme et le fond du contrat.

Chapitre 2: La régulation contractuelle du partenariat public-privé.

La régulation institutionnelle doit être complétée par une régulation interne au partenariat public-privé, c'est-à-dire contractuelle. Cependant, l'asymétrie d'information conduit à des choix contractuels contraints[167]. Elle ne permet pas le partage des informations qui conduirait les acteurs à un contrat équilibré au niveau de la répartition des risques et de la qualité des services d'intérêt général (SIG). Quels sont les déterminants aux inputs, c'est-à-dire le contenu du contrat ou les clauses contractuelles qui donneraient des garanties *ex post* de la qualité des SIG pour les pays d'Europe centrale à long terme ? Une bonne détermination des inputs aux contrats, est-ce une solution à l'asymétrie d'information ?

Dans un premier temps, la régulation contractuelle sera appréhendée à travers l'essence même du contrat : ses clauses. Les parties engagées dans un rapport de négociation et donc de force doivent s'assurer de l'engagement de l'autre. *"Aujourd'hui, l'économiste trouvera dans le contrat social hobbésien plus d'une proximité avec ce qu'il étudie sous le nom de contrat d'agence"* (Dockès, 2008, p. 19). Par conséquent les clauses de sauvegardes vont se multiplier. Selon Oliver Williamson, la présence des contrats incomplets et de comportements opportunistes conduisent à l'existence possible de problèmes contractuels *ex post*. La régulation doit-elle s'établir plutôt *ex ante*, et pendant toute la durée de vie du partenariat public-privé et ou seulement *ex post* ? Pour cela, nous allons interroger le terrain des expériences internationales dans le domaine des partenariats. Nous allons analyser une forme nouvelle de partenariat public-privé, le « Smart FPI » de type britannique dans laquelle la phase *ex ante* du projet est enrichie par une plus grande étude et analyse des besoins du partenaire public. L'introduction d'un tiers dans la relation partenariale apparaît comme bénéfique au partenariat public-privé, surtout dans le cas de partenaires avec des intérêts convergents. Toujours dans cette logique d'interrogation des expériences existantes, certaines démarches d'évaluation et d'analyse passent par des outils de comparaison *ex ante* du partenariat public-privé. L'exemple du « benchmarking » ou parangonnage sera mobilisé comme une forme à développer avec de véritables relais territoriaux. Les formes d'incitations à mettre en œuvre finalement complètent cette analyse *ex ante* des déterminants de la

[167] Ici on repart du constat théorique établit à la partie 1 de notre thèse. Le choix est contraint au sens d'Herbert Simon (1947) en fonction des informations disponibles, mais aussi en fonction des informations que l'agent économique est en mesure de traiter.

réussite d'un partenariat public-privé côté public. Cependant afin de dépasser le manque d'information des partenaires la régulation sera analysée à travers le rôle des partenaires dans la relation contractuelle de long terme. Encadrer et faire le suivi des contrats présuppose une crédibilité et une stabilité des régulateurs avec des attributs et des pouvoirs que nous définirons. Et le rôle de l'usager dans la gestion du contrat s'inscrit dans la même démarche d'introduction de nouveaux partenaires pour amoindrir l'asymétrie d'information.

Section 1. La régulation des contrats

Le contrat est l'engagement qui définit les obligations de chaque partie. Il est le cœur de la relation partenariale. Le modèle britannique du PFI est souvent utilisé comme référence, mais de nombreuses limites ont été identifiées dans la partie 1 : la standardisation poussée implique une longueur et une technicité particulière de ce contrat pour les cocontractants. Le partenaire public pourtant accompagné et encadré reste avec un niveau d'asymétrie informationnelle assez élevé quand les biens et services sont complexes ou avec des dimensions qualitatives prépondérantes. Afin de dépasser ces limites et de réguler le contrat, les irlandais ont développé un modèle différent, variante du PFI, que nous allons maintenant analyser en introduisant *ex ante* de nouveaux partenaires : le « *Smart PFI* ». La régulation contractuelle ne peut se faire sans une analyse comparative aussi bien quantitative que qualitative. L'introduction de formes incitatives par le partenaire public peut obliger le partenaire public à révéler un certain nombre d'informations et à respecter le contrat.

1.1. Le « Smart PFI »

Théoriquement, stimuler *ex ante* la concurrence peut être un choix risqué pour le partenaire public dans le cas où les biens et services sont difficiles à définir. En effet, la stratégie du moins-disant peut fonctionner pour remporter le marché et ensuite mettre en place une stratégie de renégociation précoce. Ceci peut conduire à payer des rentes excessives à un contractant opportuniste (Marty, Voisin, 2008, pp. 8-9): *« Stimulating competition may be counterproductive if it encourages bidders to propose excessively low bids in order to maximize their winning chances. The private partner will be after in a tight corner because of the low level of the rent produced by its contract. However,*

if the contract is poorly specified, necessary renegotiations may lead to a substantial revision to the detriment of the public partner »[168].

Cependant, l'exemple du Smart PFI nous montre que cela peut améliorer notoirement le contrat quand on introduit au moment de la définition des biens et services un autre partenaire. Introduire un nouveau partenaire pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, dont les intérêts sont convergents avec le partenaire public permet de diminuer les coûts totaux et ceux de renégociations *ex post*.

A partir de 2005, le RIBA[169] a entamé une recherche d'amélioration du PFI pas seulement sous l'angle de la qualité architecturale mais aussi pour améliorer les coûts, la qualité et la durée d'exécution[170]. Dans ce rapport, il est prévu deux modèles alternatifs possibles d'attribution des marchés afin d'empêcher les problèmes de conception et d'optimiser les coûts et les délais[171]. C'est en amont que se situe une grande partie de leurs propositions : une fois le modèle choisi au départ, le pré-dialogue avec un modèle de conception initiale du côté du client, et un dialogue compétitif différent se mettent en place.

1 : le pré-dialogue

Le pré-dialogue consiste pour le partenaire public à recruter une équipe de conception et de gestion de projets selon un processus normal de mise en concurrence (le processus reste compatible avec la réglementation européenne). C'est à partir d'un entretien compétitif que le mode de sélection le plus approprié sera mis en œuvre. Les critères de sélection incluent : la compréhension des besoins du client, la créativité, la qualité de la conception, l'innovation, la "Value for money" et la qualité des prestations. L'équipe lauréate est alors rémunérée pour le travail de collaboration avec toutes les parties prenantes du projet. Elle développe une connaissance fine des besoins

[168] Traduction par nos soins : *« La stimulation de la compétition peut avoir un effet contraire si elle encourage les soumissionnaires à proposer des offres excessivement basses pour maximiser leurs chances de réussite. Le partenaire privé sera enfermé dans un loyer bas produit selon son contrat. Pourtant, si le contrat est pauvrement spécifié, les renégociations nécessaires peuvent causer une révision substantielle au détriment du partenaire public. »*

[169] RIBA : Royal Institute of British Architects
http://www.architecture.com/Files/RIBAHoldings/PolicyAndInternationalRelations/International/RIBAManifestoforEuropeanParliamentElecti.pdf

[170] Nous reprenons la démarche présentée dans ce document accessible en ligne : http://www.architecture.com/Files/RIBAHoldings/PolicyAndInternationalRelations/Policy/SmartPFI/SmartPFIPositionPaper.pdf, et aussi présentée dans le livre sous la direction d'Elisabeth Campagnac (2009).

[171] Dans le processus classique d'attribution du marché, trois candidats présentent leur projet. Ensuite le choix se fait et l'on laisse de côté deux propositions. Ici, le premier modèle reprend l'idée que chaque candidat prépare un pré-projet sous forme d'esquisse et le choix s'opère ensuite. Dans le second modèle, le choix des candidats va s'opérer à travers une grille de critères, puis le soumissionnaire choisi proposera un projet.

stratégiques et opérationnels du client afin de dégager une vision appropriée du projet, fondée sur la recherche et la visite d'équipements similaires et de référence. Différents documents vont être construits. Et ils serviront de base à l'analyse faite par le "Public Sector Comparator" afin d'opter soit pour la solution PFI, soit pour la solution conventionnelle. Cette démarche *ex ante* permet de prendre en considération les besoins réels du client, plutôt que ceux définis par des modèles théoriques.

2 : le dialogue compétitif

Autre démarche, le dialogue compétitif, tout en respectant les directives communautaires et l'article 29 de la directive 2004/18/EC, la procédure reste identique au pré-dialogue, mais au lieu de développer un nouveau projet détaillé, on demandera simplement aux candidats de développer suffisamment l'étape du "*concept de la conception"*[172], traduction littérale du concept, pour pouvoir lancer l'appel d'offres.

Différents consortiums seront mis en concurrence pour fournir des solutions en termes de méthodes de construction, d'ingénierie de la valeur, de la construction, de la gestion des services, du financement et de la fourniture de services de partenariats appropriés. Chaque candidat doit travailler avec sa propre équipe de conception. L'équipe qui aura préparé ici le prototype pour le secteur public pourra être retenue pour juger les propositions du consortium. Le client pourra aussi engager un conseiller indépendant pour l'aider à planifier le processus et à sélectionner les candidats. Ici, le conseiller en conception ou l'équipe de conception peuvent être maintenus pour s'assurer de la bonne réalisation du projet conçu. A travers les deux premières étapes du processus, le modèle « *Smart PFI* » met le client au centre du processus avec un dialogue et une véritable prise en compte de ses besoins et de ses attentes *ex ante* (Campagnac, 2009).

Cette démarche présente un certain nombre d'avantages :

- Création d'une relation étroite entre le client et l'équipe de conception ;
- Les étapes en amont sont affinées, y compris en termes de coûts ;
- Réduction de l'incertitude pour le secteur privé sur d'éventuelles modifications non-prévues ;
- Evite la production d'études de conception et de coûts multiples, coûteuses et sans suite ;

[172] Le « concept de la conception » est un projet de référence utilisé dans le PFI. C'est un prototype.

- Encourage l'ouverture du marché à de nouveaux entrants grâce à cette réduction des coûts et de délais et à la confirmation avant l'appel d'offre de la faisabilité financière du projet.

Ce nouveau processus a été expérimenté en Irlande du Nord mais aussi par le Ministères des Affaires Constitutionnelles anglais. La répartition des risques reste la même que dans le PFI. Cependant, l'asymétrie d'informations diminue *ex ante* et permet de faire révéler les attentes et besoins du partenaire public en mettant en concurrence des « concepteurs » de projets. Le ministère de la Santé britannique veut revoir sa démarche en incluant *ex ante* une meilleure analyse des besoins par une conception préliminaire.

D'autres types de tiers peuvent être introduits dans la relation partenariale : les investisseurs. Frédéric Marty et Arnaud Voisin (2008) explorent cette option en évitant certains effets négatifs : comportement opportuniste, rente, asymétrie d'informations pour les contrats de long terme. L'investisseur par ses connaissances va chercher à limiter ses risques par sa réputation, par les expériences accumulées, et par le niveau de revente sur le marché secondaire de son contrat.

Le développement des partenariats public-privé hybrides en Europe centrale indique une préférence pour les partenaires privés d'une relation tripartite dans laquelle, les investisseurs institutionnels accompagnent les collectivités dans la démarche de projet : BEI, BERD, Banque Mondiale. Dans ce cas, les risques semblent être mieux identifiés et la présence de capitaux institutionnels diminuent la dette totale du projet, donc le retour sur investissement sera plus rapide *ceteris paribus*. Toutefois la connaissance accumulée de grands projets, par exemple sur le TEN (Transport European Network » reste circonscrite à un nombre restreint d'institutionnels et de partenaires privés, ce qui limite la possibilité pour les acteurs de marché à taille plus réduite d'être présents.

On peut aussi distinguer deux types de financiers externes (Marty, Voisin, 2008, p. 10) : les actionnaires externes et créanciers de dettes. Selon la structure financière, les incitations seront différentes.

Dans le cadre du PFI la structure financière préférée et presque exclusive (90% des partenariats public-privé) est le SPV (Special Purpose Vehicle, ou co-entreprise). Si l'endettement est élevé, mais pas excessif, *a priori* cela pousse le partenaire privé à la performance (Marty, Voisin, 2008, p. 20). Cependant, les risques de faillites dans ce cas

sont plus importants en cas de mauvaise définition du contrat et de surcoûts mal estimés (exemple du métro londonien).

1.2. Le « benchmarking » ou parangonnage

La méthode de parangonnage est utilisée pour *ex ante* réduire l'asymétrie d'informations en donnant la possibilité de mobiliser d'autres projets. Dans le cas britannique, la comparaison permet de faire l'arbitrage entre la solution publique et le contrat de PFI par rapport au principe de « best value for money ». Les différents déterminants qui constituent la base de l'analyse comparative sont aussi bien quantitatifs que qualitatifs.

1.2.1. Le prix et le coût

Appuyer tout son raisonnement pour le choix d'un projet par rapport à la seule dimension du prix est une aberration (Holder, 2006). Cependant, le prix reste une variable quantitative incontournable dans le travail de comparaison que peuvent faire les autorités locales ou de régulation sur un bien dont les caractéristiques du bien consommé restent semblables et définissables ; dans le cas du secteur de l'eau en France, la comparaison possible du prix au m^3 consommé demeure difficile, car ces informations sont séquentes. La réponse donnée des fournisseurs d'eau sur les différences de prix existantes et leurs justifications est souvent vague sur les coûts réels du fait des caractéristiques techniques différentes des sites qu'ils exploitent, mais aussi des contrats de délégation de service public (DSP) qu'ils ont négocié. Le contrat de DSP s'attache à spécifier l'output et les conditions de fournitures du SIG. Il est impossible de faire la comparaison du prix du m^3, même dans le cas de la fourniture d'eau. La structure de marché oligopolistique nous indique que le caractère disciplinaire de la concurrence ne fonctionne pas. Si nous revenons aux exemples de contrat de partenariat en France, les comparaisons restent très succinctes du fait d'un nombre réduit de projets et ne peux constituer un argument d'arbitrage, y compris dans la phase *ex ante* et de l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage.

En Grande-Bretagne, le principe de "best value for money" se présente ainsi : le comparateur avec le secteur public ou « Public Sector Comparator » (PSC) permet d'établir le coût de revient d'un projet s'il passait par une procédure publique traditionnelle. Dans le cas de certains projets complexes et dont la taille est importante, la construction y étant très complexe, il n'est pas toujours possible d'établir un

prévisionnel de coûts précis. Il faut donc établir un pré-projet et donc une phase de conception plus fouillée. Le PSC va utiliser des outils de comparaison qui ne seront jamais fournis aux soumissionnaires. Certains pré-projets seront ainsi conçus comme référence minimale aux arbitrages entre différents projets. D'un point de vue sectoriel, les pré-projets deviennent aussi des outils de standardisation et de cohérence territoriale. Par exemple, pour les écoles britanniques, il est proposé de donner une base de travail minimale : le document « Construire les Ecoles de l'Avenir ». Ce modèle n'est pas repris directement, mais les architectes disposent ainsi de toutes les informations dont ils ont besoin. Les architectes restent libres dans leur choix mais ils doivent les justifier. Le Ministère de l'Education a décidé aussi de créer une agence nationale qui aide les collectivités territoriales à construire des écoles, relayée au niveau local par 150 LEA (Local Education Authorities).

Pour les hôpitaux, le choix du recours au PFI se fait à travers l'analyse au stade du dossier préliminaire pour l'appel d'offre (OBC : Strategic Outline Case)[173]. Ce document est présenté à une commission gouvernementale (PRG) qui le valide. Ensuite, il est présenté pour l'appel d'offre.

La comparaison en terme de coût doit porter sur l'ensemble du projet : de la construction au service associé pendant toute la durée de vie du contrat. En effet, il faut obliger les partenaires publics à changer de mentalités. Il est plus simple de choisir par rapport au coût initial, que d'échafauder des scénarios d'évolution des coûts, y compris ceux d'exploitation. Le partenaire public doit justifier d'un choix face à son électorat par rapport à des informations qui peuvent être transmises à la population de façon à démontrer qu'*in fine* le coût de fonctionnement et donc le coût total serait moindre. On voit apparaître un déplacement du raisonnement d'une dimension matérielle, celle du bâtiment et de ses caractéristiques techniques en particulier, vers une réflexion spécifique au service rendu. Ces transformations culturelles sont en cours et, seront accompagnées de signaux politiques forts et de nouvelles pratiques de la démocratie.

En Grande-Bretagne, des groupes de travail (« target costs workshop ») de tous les acteurs des PFI se réunissent pour réfléchir et analyser les coûts et procéder à une redistribution des profits. De plus une base de données est mise en place afin de permettre une analyse de parangonnage au niveau national mais aussi international. Les coûts unitaires nationaux y sont répertoriés pour les différents projets[174]. Toutefois, les

[173] OBC : Outline Business Case.
[174] Voir ce lien pour le tableau détaillé : http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm

comparaisons internationales sont beaucoup moins nombreuses. Si l'on prend l'exemple des hôpitaux, une étude[175] présente le rapport entre le coût d'investissement et la performance des projets récents d'hôpitaux anglais et français. R. Saxon et M. Sutcliffe ont mené une analyse sur les expériences et savoir-faire développés dans d'autres pays, ici, les États-Unis et la France notamment. Les performances du service hospitalier français sont reconnues dans le monde entier, même s'il n'est pas exempt de critiques.

Le lancement des programmes de PFI en Grande-Bretagne dans les années 90 a obligé les concepteurs à s'interroger sur les déterminants de la performance du secteur hospitalier. La conception peut influencer positivement les résultats obtenus. De plus les pratiques de conception et de construction déterminent le coût de la construction et de l'exploitation. Parmi les éléments de comparaison les plus significatifs analysés dans ce rapport, on peut noter que le coût des hôpitaux français est deux fois moins élevé que ceux des hôpitaux anglais, mais si l'on procède au calcul du coût par lit, le coût se rapproche. Cependant la surface des chambres est plus importante en France. Ensuite les coûts d'entretien et de maintenance en France représentent moins de la moitié des coûts anglais, ce que les Français expliquent par un niveau de complexité moindre, mais aussi par la mise en œuvre de technologies informatiques et de systèmes de gestion centralisée. De plus, l'implication de l'entrepreneur dans la conception paraît engendrer des économies importantes de moyens. Globalement les bénéfices de cette approche entraînent des résultats positifs pour la santé dans le système français. Les chambres individuelles permettent une guérison plus rapide. Des locaux bien éclairés et bien aménagés contribuent au bien-être des patients mais aussi du personnel.

La dernière partie du rapport propose quelques pistes d'améliorations pour des équipements sanitaires plus performants en Angleterre. La première préconisation porte sur un travail plus coopératif. Le travail entre concepteurs et entrepreneurs doit porter sur l'amélioration des processus et la compréhension des coûts globaux. La deuxième préconisation porte sur les chambres individuelles qui augmente le coût de construction au m², mais qui apporte de meilleurs résultats dans le temps de rétablissement des patients. Une analyse de la population desservie et du nombre de lits individuels permettrait d'éclairer l'analyse coût-avantage. La troisième préconisation porte sur l'automatisation de nombreuses tâches et de fonctions auxiliaires dans le domaine de la

[175] Voir sur le site de BDP (Building Design Partnership) : www.bdp.co.uk

santé. C'est dans la conception du bâtiment que doivent être pris en compte les besoins futurs en termes d'ajout et de remplacement de système après la construction initiale.

Les dimensions quantitatives utilisées ici dans le parangonnage montrent leurs limites mais doivent être faites à différents niveaux : du national à l'international. Ils restent des outils pertinents de régulation s'ils sont complétés par d'autres paramètres (la qualité). Les coûts totaux sont souvent mal estimés et les coûts de gestion de la performance des partenaires privés varient de 3 % à 25 % aux États-Unis (Torres, Pina, 2001).

1.2.2. La qualité

La régulation doit être basée sur des critères qualitatifs. La qualité a de multiples dimensions qui relèvent des caractéristiques des SIEG (Service d'intérêt Economique Général), mais aussi du service universel, en plus de celles historiques, culturelles des services publics. Pour définir les dimensions qualitatives d'un bien et/ou service on peut utiliser des indicateurs de performances. Construire un contrat avec des clauses qualitatives de performance est assez compliqué et relève du domaine subjectif.

Dans le cadre du PFI, un consortium est en charge de délivrer le service sur toute la durée de vie du contrat. Par exemple, dans le secteur des hôpitaux et des prisons, le coût de construction ne représente qu'entre 25 à 30% du coût total du contrat: *"In PFI accommodation projects, such as hospitals or prisons, the construction element typically represents around 25 to 30 per cent of the total value of the contract. But other project costs, such as maintenance, will be influenced by the quality of the construction work."*(NAO, 2003, p. 6)[176] Par ailleurs, les analyses menées sur la qualité restent limitées. Nous reprendrons celle du National Audit Office (2003) sur la qualité de la construction qui dépend de la conception du projet, puis celle de KPMG (2005).

Le rapport du National Audit Office examine les performances de la construction à travers trois domaines : celui du prix, de la durée de la livraison de la construction, et la qualité de la conception et de la construction. Il estime que les résultats sont satisfaisants y compris pour les performances du bâtiment. Cependant il est plus difficile d'obtenir une idée de la satisfaction des usagers. À partir de retours informels, la satisfaction de la clientèle est considérée comme bonne par le NAO (2003,

[176] Traduction par nos soins : *« Dans les projets de logement PFI, comme les hôpitaux ou les prisons, la part de la construction représente d'une manière caractéristique environ 25 à 30 pour cent de la valeur totale du contrat. Mais d'autres coûts de projet, comme la maintenance, seront influencés par la qualité de la construction. »*

p. 9): *"Formal user surveys had been undertaken by departments in only four of the projects surveyed, although in around half of the projects the departments had gathered informal feedback from users. Where formal user surveys had been undertaken the feedback from users was generally favourable"*[177]. Il n'existe donc pas de structure formelle et pérenne permettant d'évaluer la satisfaction des usagers.

Dans ce rapport, il est rappelé que le consortium est responsable des biens et des services sur longue période et que cela change le résultat traditionnel où la compagnie de construction habituellement n'a pas d'intérêt sur le long terme à être performant. Le NAO encourage une plus grande intégration entre la conception et la construction, c'est-à-dire *ex ante.* Le consortium ou SPV a une forme juridique qui pousse à travailler conjointement dès la phase d'appel d'offre pour délivrer le service requis pendant toute la durée du contrat. Intégrer la conception et la construction encourage les offreurs à se projeter sur le long terme et donc à rechercher à réduire les coûts de maintenance, par extension les coûts totaux (NAO, 2003, p. 13). *"The consortium considers the whole life cost of the asset, which can lead to higher construction standards in order to reduce the need for longer term maintenance throughout the contract. Higher standards may initially cost the consortium more to construct the building, but will reduce the maintenance costs over the life of the contract. This also reduces the risk of payment deductions due to unsatisfactory service through maintenance failures."*[178]

Ce résultat reste également théorique à notre sens, puisque dans ce rapport ne sont pas abordés les problèmes de renégociation et leurs coûts. Par conséquent les coûts totaux y sont sous-évalués. De plus il n'y a pas de précision sur la satisfaction des usagers-consommateurs, avec une transparence dans le questionnaire et son mode d'administration (échantillon, taille, mode d'administration…).

Dans le rapport KPMG (2005), les critères utilisés sont ceux de la performance au niveau opérationnel, la clarté et la facilité d'utilisation du PFI ainsi que les relations entre les différents partenaires du contrat.

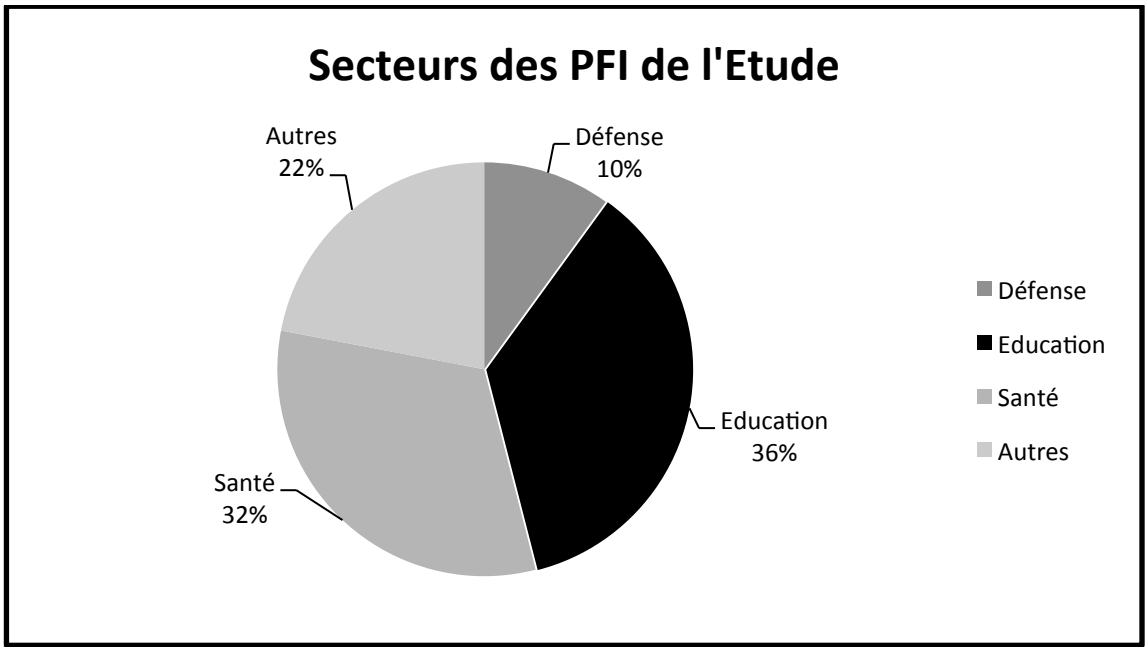
---

[177] Traduction par nos soins : *« Les études sur l'utilisateur ont été entreprises par les départements dans seulement quatre des projets étudiés, bien que dans environ la moitié des projets les départements aient recueilli le retour informel des utilisateurs. Où l'étude sur l'usager avait été entreprise le retour des utilisateurs était généralement favorable. »*

[178] Traduction par nos soins : *« Le consortium considère l'ensemble du coût du capital, qui exiger de plus hautes normes de construction pour réduire le besoin d'une plus longue maintenance de terme tout au long du contrat. De plus hautes normes peuvent au départ coûter plus cher au consortium pour construire le bâtiment, mais elles réduiront les prix de maintenance sur la vie du contrat. Cela réduit aussi le risque de déductions de paiement en raison de la fourniture de service peu satisfaisant par les échecs de maintenance. »*

Ce rapport part d'un échantillon de 79 PFI avec des montants variables allant de moins de 50 millions de livre sterling de 2005 (soit 73 099 415 d'euros environ) à plus de 999 millions de livre sterling (soit 1 458 540 000 d'euros)[179]. La répartition sectorielle des PFI est la suivante :

GRAPHIQUE N °4 : REPARTITION SECTORIELLE DES PROJETS PFI DE L'ETUDE



Source: Extrait de KPMG, 2005, p. 22.

Concernant les performances opérationnelles, 49% des opérateurs de PFI interrogés, dans cette étude estiment que les performances de leur projet sont très bonnes et pour 41% elles sont bonnes. 71% ont délivré un SIG au delà des caractéristiques spécifiées et définis dans leur contrat. Les opérateurs investissent dans l'évaluation de la satisfaction des utilisateurs. Ces derniers trouvent pour 62% que les services sont délivrés avec un niveau satisfaisant la plupart du temps, et pour seulement 19% tout le temps. Il n'est pas précisé quels sont les déterminants de ce niveau de satisfaction.

Du côté opérateur, 76% d'entre eux estiment que le projet est profitable et 61% dès la première année. Cependant, les pénalités sont appliquées dans 61% des contrats pour des raisons de sous-performances ou d'indisponibilités. 56% des opérateurs estiment que cela altère les relations avec le secteur public, car selon eux dans le cas de surperformances, il n'y a pas de bonification. Ils estiment que cela reflète un manque de

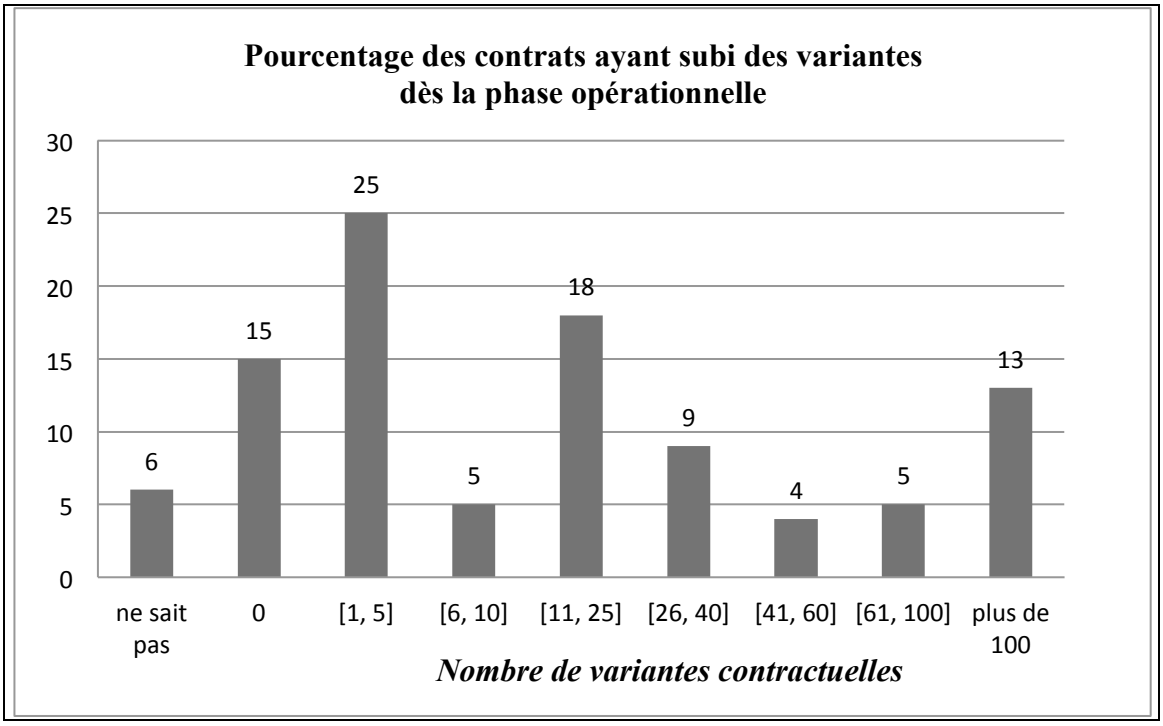
[179] Nous avons effectué le calcul de la moyenne mensuelle à partir du fichier de la Banque de France disponible à l'adresse suivante : http://www.banque-france.fr/fr/statistiques/taux/parites-moyennes.htm (consultation mai 2010). La moyenne est de 1 € = 0,684 £.

confiance et que cette rigidité empêche le contrat de s'adapter sur longue période aux divers changements.

Au niveau du contrat, le contrat de type PFI est un contrat long, dont le contenu est très complexe et technique. Cependant, selon cette étude il semble être adapté, y compris à la gestion courante, puisque les opérateurs ont recours aux documents contractuels une fois par semaine pour 44% des opérateurs, une fois par mois pour 18% et, une fois dans le trimestre pour 22% d'entre eux. Ce sont des résultats satisfaisants quand on connaît la taille de ce contrat, qui peut atteindre 12 000 pages. Cependant, la clarté des contrats n'est pas tout à fait bonne puisque 79 % des entreprises interrogées déclarent avoir des difficultés à le lire par ailleurs.

Le nombre de variantes réalisées du contrat pendant la phase opérationnelle nous indique que les ajustements contractuels sont nombreux. En cumulant les données du tableau ci-dessous, on note que presque 50% des contrats ont subi plus de 10 changements contractuels, et 13% des contrats plus de 100 (cf. tableau suivant). Le contrat de PFI de par sa précision et la recherche de résolution des conflits *ex ante* ne résout donc pas entièrement le problème des changements contractuels dès la phase opérationnelle.

TABLEAU 36



Source: Extrait de KPMG, 2005, p. 10.

Un premier constat porte sur les partenaires publics qui sont à l'initiative des changements contractuels conduisant à une hausse des prix. Cette observation conforte

l'hypothèse que c'est *ex ante* que le travail de définition des besoins est mal formulé ou insuffisamment révélé. Des partenaires publics mieux accompagnés avec une asymétrie d'information amoindrie auraient été plus efficaces et les projets auraient été moins coûteux *in fine* pour la collectivité. Ceci éviterait des temps de renégociation et donc des coûts supplémentaires à la collectivité. Si l'on raisonne sur le long terme, en effet, un besoin mieux anticipé dès la phase de conception peut augmenter le coût de construction (environ 30% de la facture) mais les 70 autres pour cent des coûts peuvent être optimisés sur la durée de vie totale du contrat. Pour analyser leurs performances, les managers n'utilisent pas toujours le « benchmarking » comme méthode d'évaluation. Dans 80% des contrats analysés par KPMG, il est prévu de mettre en place mensuellement des évaluations, par le « benchmarking » ou le « market testing ». Pourtant 95% des contrats de l'étude de KPMG n'a pas conduit une démarche d'évaluation de la prestation, mais il pense en conduire une dans les 5 prochaines années. Les entreprises ayant procéder à une démarche d'évaluation, 64% d'entre elles pensent augmenter leurs prix, et 5% seulement pensent les baisser.

A la fin de cette étude des remarques complémentaires peuvent être faites. Elles concernent les relations contractuelles et indiquent que la clef du succès d'un PFI ne repose pas que sur le contrat, mais sur les relations entre les partenaires et sur les inputs (c'est-à-dire les clauses contractuelles *ex ante*) au contrat plutôt que sur les outputs ou résultats. Encore faut-il pouvoir définir et spécifier correctement les inputs, et évaluer ces outputs ? En théorie, dans le contrat on a spécifié un certain nombre de clauses qualitatives à respecter. Cependant à travers cette étude, l'incomplétude des contrats semble être assez importante, au vue du nombre de variantes existantes dans le cas du PFI même si la performance est globalement bonne. Les évaluations sont peu nombreuses sur cet échantillon. Les critères utilisés dans cette étude sont eux assez imprécis et leur interprétation peut être subjective. Il serait nécessaire de mobiliser de nouvelles analyses pour compléter ces premiers résultats.

1.3. Les incitations

Les partenariats public-privé impliquent donc une gouvernance à plusieurs acteurs sur des contrats de long terme. Le contrat est incomplet de manière intrinsèque et il l'est aussi à partir du moment où les caractéristiques du bien sont difficilement définissables à l'avance (Williamson, 2000). Donc la dimension qualitative devient prégnante. Les contrats complexes sont irrémédiablement incomplets (Williamson,

2000, p. 6) : *"The TCE response to this query is this: the chief lesson of bounded rationality for the study of economic organization is that all complex contracts are unavoidably incomplete. The combination of incomplete contracts (by reason of bounded rationality) with unreliable reporting (by reason of opportunism) undermines the idea that common knowledge between the two parties to a contract suffices to annihilate ex post contracting problems."*[180]

Nous allons voir dans quelle mesure les incitations peuvent être le moyen d'obtenir des SIG de qualité tout en réduisant l'asymétrie d'information.

Face à cette impasse, l'agent économique va chercher à se couvrir, et à bénéficier de rentes invisibles ou de hold-up (Maskin, Tirole, 2008, p. 419) : *« « Invisible » rents can result from deliberate omission of contractual specifications, i.e., from « strategically incomplete » contracts. For example, the contract may « neglect » to specify certain obligations on the part of the contractor that will make renegotiation later on necessary to ensure acceptable service. Such renegotiation can then create holdup rents for the contractor. »*[181]

En effet, l'intérêt du partenaire privé ne peut être le même que celui du partenaire public qui cherche à maximiser le bien-être social. A partir de mécanismes contractuels et de contrôle, le partenaire public peut mettre en place un certain nombre d'incitations.

1.3.1. Les prix et tarifs

Traditionnellement, la régulation utilise le prix du bien ou service fourni. La question de l'accessibilité est sous-jacente au choix des tarifs.

Le contrat du partenaire privé peut être régulé contractuellement à travers des formules d'ajustement de ses tarifs sur des indices statistiques nationaux (indice BTP, indice des prix…). Cela s'apparente à une régulation de contrôle, qui influence le calcul du taux de retour sur investissement et donc la rentabilité de cet investissement. Ce type

[180] Traduction par nos soins : *« La réponse de la théorie des coûts de transaction (TCE) à cette requête est la suivante : la leçon principale de la rationalité limitée pour l'étude d'organisation économique est que tous les contrats complexes sont inévitablement incomplets. La combinaison de contrats incomplets (en raison de la rationalité limitée) avec des comportements douteux (en raison de l'opportunisme) minore l'idée que la connaissance commune entre les deux parties à un contrat suffise à annihiler ex post les problèmes contractuels ».*

[181] Traduction par nos soins : *« Les rentes "invisibles" peuvent provenir de l'omission délibérée de spécifications contractuelles, c'est-à-dire, de contrats stratégiquement incomplets. Par exemple, le contrat peut "négliger" de spécifier certaines obligations de la part de l'entrepreneur qui fera une renégociation plus tard afin de garantir un service acceptable. Une telle renégociation peut alors créer des rentes de hold-up pour l'entrepreneur.»*

d'incitations peut être relié à la performance et aux tarifs pratiqués. L'approche la plus simple reste celle de l'application de formules mécaniques pour déterminer les tarifs à partir de réajustements des indices nationaux ou par des indices imposés par les organes de régulation.

La régulation par le principe de « *price cap* »[182] ou à prime fixe peut s'avérer être attractive pour obliger le partenaire privé à la performance avec un maintien des prix pour le consommateur (Laffont, Tirole, 1993). Cette formule est souvent utilisée. Les prix sont fixés sur une base de cinq ans dans les pays développés et de sept ans en général dans les économies émergentes. Ils sont fixés de façon à couvrir les coûts en valeur courante et en termes réels. Une fois que le prix est fixé l'incitation pour l'entreprise régulée est de diminuer ses coûts afin d'augmenter ses profits. Quand les prix sont de nouveau révisés, les coûts prévisionnels seront plus bas que dans la période passée afin de démontrer que des gains d'efficacité sont obtenus. Cependant, cela pousse à la renégociation (Guasch, 2004). Il est dans ce cas indispensable de définir les coûts. Dans le cas du partenariat public-privé, au moment de l'investissement, les prix sont fixés afin de couvrir les coûts de structure et de fonctionnement *ex ante.* De plus l'approche standard du calcul de retour sur investissement, en utilisant le coût moyen pondéré du capital, définit le coût moyen de la dette. Et c'est à partir de celui-ci que l'on va établir la base du prix du bien régulé. Ceci permet de prendre en compte les risques du taux de change ainsi que l'inflation, qui seront ajustés d'année en année. Évidemment cela doit toujours couvrir les coûts, mais cela dépend aussi de la demande et du taux de change réel.

L'efficience ou la régulation par l'incitation passe par l'utilisation du *benchmarking* et du facteur "X[183]" afin de déterminer les gains d'efficacité annuels.

Cependant il est difficile d'estimer les gains potentiels d'efficacité (X) car les risques pour les investisseurs sont multiples. La capacité des régulateurs en Europe

[182] Ici, on impose une limite de prix. Certains partenariats public-privé en République Tchèque ont mis en place ce type de contrat.

[183] L'efficience est une mesure interne de la performance de l'entreprise, elle est généralement appréciée en terme de coût de production ou de profit et mesurée par la quantité de ressources utilisées pour produire une unité de biens ou de services (LEIBENSTEIN, 1966). L'efficience « X » met l'accent sur la qualité de l'organisation et des décisions stratégiques de l'organisation. Elle peut soit adopter une logique fondée sur les inputs ou les outputs. En d'autres termes, le partenaire privé utilise les facteurs dans des proportions exactes compte tenu de leur prix de marché dans le but de minimiser ses coûts (approche Inputs), ou un produit différent de par ses caractéristiques dans la mesure ou le contrat le permet dans les proportions exactes lui permettant de maximiser ses recettes (approche outputs).

centrale à calculer le facteur "X" est limitée du fait notamment du manque d'informations et où de capacités institutionnelles insuffisantes.

Une des limites à ce processus de régulation ne réside pas seulement dans la capacité des autorités à calculer les coûts, mais aussi à collecter les informations nécessaires au *benchmarking*, ou à l'analyse comparative. Une alternative à la régulation « *price cap* » est celle du partage des profits ou de l'échelle mobile. Le principe est celui qu'aucun profit ne sera perçu tant que l'investissement ne sera pas remboursé. Et à partir du moment où des profits peuvent être dégagés, le partage de ceux-ci se fera entre l'opérateur et les consommateurs. Cette formule peut évidemment être combinée avec le calcul de l'efficience « X » en termes réels. La première application en Europe centrale a été celle de la République tchèque dans la ville de Brno pour un contrat de fourniture d'eau de traitement des eaux usées. Lors d'une renégociation, le partenaire privé : BVK (une co-entreprise avec la Lyonnaise des Eaux, la ville de Brno, et des investisseurs privés tchèques) a obtenu un renouvellement du contrat pour une période de 25 ans. Ceci a fourni une opportunité pour introduire une nouvelle façon de répartir les bénéfices entre le secteur privé et les consommateurs. Les calculs s'effectuent pour une durée de cinq ans avec une base tarifaire qui permet aux partenaires privés de couvrir leurs coûts dans les cinq premières années et fournit les incitations pour réduire les coûts opérationnels qui permettent ensuite de dégager plus de bénéfices. Le consommateur dans ce cas bénéficie de l'ajustement des prix en fonction des profits dégagés, des critères d'efficience de l'utilisation des inputs. Ici, le contrat doit contenir des clauses garantissant la sauvegarde des infrastructures par leur entretien et remplacement.

L'autre alternative est la régulation « *cost plus* ». Patrick Bajari et Steven Tadelis (2001) montrent que les transactions complexes sont souvent sujettes aux adaptations *ex post* et doivent être administrées par des contrats *« cost plus »*. Dans le cas du contrat le plus simple, le contrat à prix fixes incite aux réductions des coûts. Tous les ans, les tarifs du contrat *« cost plus »* sont remis à jour par rapport à l'analyse des revenus et des coûts incluant un taux de retour sur capital égal *(« le fair rate return »)*. Il consiste à contenir le prix des entreprises par l'application à leurs coûts observables d'un taux jugé normal de rentabilité négocié avec l'opérateur. Ce modèle de régulation par la tarification du taux de rentabilité au *« cost plus »* fait référence à celui des commissions de régulation américaine. La régulation passe par le coût du service et le taux de rendement. Les tarifs sont fixés chaque année de façon à refléter l'évolution des coûts de

production et permettre à l'entreprise de couvrir ses investissements et ses frais de fonctionnement. Dans ce cas le régulateur a une très bonne connaissance des coûts d'exploitation de l'opérateur et de la sincérité de ses comptes. Évidemment, ce système n'incite pas à la création de gains de productivité, ni donc à rechercher l'efficacité économique. En effet le partenaire privé est sûr de toujours couvrir ses frais de fonctionnement et de rentabiliser ses investissements.

La régulation par des contrats "*price cap*" ou "*cost plus*" passe par des périodes régulières de renégociation et donc la forme initiale du contrat n'existe pas en tant que telle sur le terrain. De nombreux avenants sont rajoutés au contrat, le transformant ainsi. Ces renégociations sont encadrées par un contrôle public du taux de profit de l'opérateur mais aussi par la protection des intérêts des consommateurs et usagers.

1.3.2. Les incitations par les pénalités

L'existence de pénalités en cas de non réalisation des objectifs peut conduire à une contrainte budgétaire forte en faisant courir un risque important de faillite aux partenaires privés. Dans ce cas et il est important d'établir un plafond pour ces pénalités. Le contrat de PFI est souvent amené à être l'objet de pénalités et d'ajustement mutuel multiple (KPMG, 2005). Ces pénalités semblent être incitatives, puisque dans la plupart des cas elles ont conduit à une amélioration de la performance du partenaire privé. Deux limites essentielles aux incitations par les pénalités portent sur le report possible de ces sanctions vers des sous-traitants et le montant de ces pénalités, qui peuvent être moins coûteuses que le changement ou l'adaptation nécessaire du processus de fourniture du SIEG (Service d'Intérêt Economique Général).

Plus le contrat est complexe comme le contrat type PFI, plus il prévoit de scénarios de transactions possibles avec des systèmes de sanctions pécuniaires. Si les imprévus peuvent être spécifiés dans les contrats, de nombreux risques associés peuvent émerger, et les coûts de contractualisation peuvent varier considérablement selon le type de propriété (Klein, Crawford, Alchian, 1978, p. 300).

Finalement, la relation qui lie l'autorité publique et le partenaire privé se rapproche d'une relation semblable à celle de réglementation traditionnelle (Ménard, Yvrande, 2007, pp. 11-12) : *« Finalement, la relation qui lie autorité publique et partenaire privé s'apparente à une relation entre régulateur et réglementé puisqu'elle oblige à recourir à des techniques et procédures de contrôle des performances*

financières et qualitatives semblables à celles utilisées par la réglementation traditionnelle. L'analyse par la théorie des coûts de transaction de la coordination des transactions de services publics fait donc apparaître que réglementation par commission traditionnelle et coordination par contrats de partenariat attribués par appels d'offres se heurtent aux mêmes problèmes lorsque les transactions sont complexes et lorsque l'environnement est incertain. L'efficacité du « franchise bidding », c'est-à-dire sa capacité à résoudre les problèmes de monopole naturel, est donc là encore à nuancer. »

Le risque essentiel d'utilisation des incitations est d'augmenter les coûts en cas de renégociation du contrat, surtout avec le partenaire de départ du contrat.

Le partenaire privé peut rechercher à partager ou à mutualiser certains coûts voire rechercher des garanties sur les flux de ressources. Dans le cas d'un partenariat public-privé avec Special Purpose Vehicule ou un partenariat public-privé vertical, le partenaire privé peut demander des garanties sur les ressources, donc finalement transférer une partie de ses risques aux partenaires publics. Ceci évidemment ne pousse pas à la performance. Du côté public, la prise en charge de ce risque supplémentaire peut remettre en cause les principes communautaires de comptabilisation et de consolidation de l'endettement public. Certains gouvernements de pays d'Europe centrale ont instauré des garanties sur les ressources de certains partenariats public-privé afin de faciliter la mise en place de ces contrats.

Des clauses incitatives peuvent être mises en place afin d'assurer le retour sur investissement du partenaire privé. L'exemple du Pont Elisabeth II (Marty, 2007) indique que le contrat stipule la fin de celui-ci à partir du moment où le partenaire public est rentré dans ces frais. Ici, la notion a estimé est le retour sur investissement ey donc des bénéfices réels su partenaire privé. Un conflit en 2002 est né, selon le partenaire public, suite à une surestimation des revenus obtenus et des bénéfices dégagés. Côté privé, cette clause est perçue comme une pénalité puisque les efforts déployés par le partenaire privé ne sont pas récompensés. On se retrouve dans une logique similaire à celle du « *price-cap* ».

1.3.3. Le recours à la justice

Les privatisations et la libéralisation des services publics imposent la mise en place d'une régulation explicite et de contrôle des pratiques anticoncurrentielles ou

restrictive de la concurrence. Toutefois, les entreprises peuvent avoir des droits exclusifs ou spéciaux.

La régulation par les juges est un moyen de dénoncer les abus de position dominante sur le marché oligopolistique des SIG. Au niveau communautaire, les textes prévoient l'interdiction des ententes concurrentielles[184] et les abus de position dominante au sein de l'Union. Par exemple en 2007, la Commission européenne ouvre une procédure pour ententes et abus de position dominante. La communication de griefs concerne les contrats conclus par EDF avec des grands clients industriels en France. Ces contrats pourraient empêcher les clients de s'adresser à d'autres fournisseurs, du fait de la durée des contrats et de la part de marché détenue par EDF. Dans ces mêmes contrats, la revente d'électricité apparaît restreinte. Ces pratiques pourraient constituer des infractions aux règles du traité CE sur les abus de position dominante (article 82). De plus, ces pratiques auraient restreint les possibilités d'entrée sur ce marché de nouveaux concurrents.

Au niveau national, le Conseil de la concurrence a jugé que la Compagnie générale des Eaux et la Lyonnaise des eaux en 2002 abusaient de leur position dominante. Il a été demandé au gouvernement de démanteler des filiales communes de Vivendi Environnement et de la Lyonnaise des eaux. Ces deux entreprises gèrent 80% du marché de l'eau en France. En 2005, à l'occasion de la publication de la décision 05-D-58[185], relative à des pratiques relevées dans le secteur de l'eau potable en Ile-de-France, le conseil de la concurrence indique un marché dominé par trois opérateurs : le Syndicat des eaux d'Ile-de-France (Sedif) avec 37 % du marché, la Société anonyme de

[184] Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité.

[185] Décision n° 05-D-58 du 3 novembre 2005 relative à des pratiques relevées dans le secteur de l'eau potable en Ile-de-France **:** *« La décision 05-D-58 que le Conseil de la concurrence vient de rendre, sanctionne le comportement de la Lyonnaise des Eaux et celui du Syndicat des eaux d'Ile-de-France (Sedif). Le comportement de la Lyonnaise des Eaux illustre, de façon concrète et éclairante, par quels moyens un opérateur en monopole de fait sur la fourniture de l'eau, a obtenu d'être choisi par un syndicat comme délégataire du service de distribution de l'eau. La Lyonnaise des Eaux a offert au Syndicat du nord-est de l'Essonne (NEE), un prix de vente en gros de l'eau -en cas de fourniture seule- supérieur de 17 % au prix consenti dans sa proposition globale « fourniture + distribution ». Cette pratique de couplage visait manifestement à handicaper toute offre concurrente sur la partie distribution, puisqu'elle permettait à La Lyonnaise de se réserver de manière discriminatoire un prix inférieur à celui de son offre dissociée de vente en gros. Le comportement du Syndicat des eaux d'Ile-de-France montre, par ailleurs, comment un opérateur en monopole de fait sur la fourniture de l'eau, est intervenu pour empêcher toute ouverture, même très ponctuelle, du marché de l'eau en gros. Ce syndicat est intervenu afin de peser sur la finalisation d'un contrat de fourniture d'eau entre l'un de ses principaux clients, la Semmaris (société gérant le Marché d'intérêt national de Rungis) et son concurrent, la Société anonyme de gestion des eaux de Paris (Sagep), qui disposait d'eau en gros livrable au MIN de Rungis à un prix plus faible de 22,5 %. ». voir le site du Conseil de la Concurrence www.autoritedelaconcurrence.fr*

gestion des eaux de Paris (Sagep) avec 33 %, et le groupe Lyonnaise des Eaux avec 19 %. A eux trois, ils couvrent 90 % des besoins franciliens. La production d'eau est largement excédentaire en Ile-de-France, puisqu'elle représente le double de la consommation, ce qui va bien au-delà de la marge nécessaire au titre de la sécurité générale de l'approvisionnement et pour couvrir les pics de consommation en été.

Déjà une enquête de 1996[186] révélait que les prix pratiqués par les opérateurs privés dépassaient en moyenne de 28% ceux des régies publiques. Le rapport 1997 de la Cour des comptes était sans ambiguïté quand il mentionnait le contrôle insuffisant de la gestion déléguée*: « Qu'elle précède ou qu'elle suive l'acte de délégation du service public, la hausse des prix est souvent à mettre en relation avec le changement de mode de gestion »* (Cour des Comptes, 1997, p. 55). [187].

Dans son rapport national de décembre 2003[188] la Cour des Comptes mentionnait: *"La recherche d'une plus grande transparence financière des délégations de service public suppose en particulier que des dispositions réglementaires viennent préciser les conditions dans lesquelles les délégataires rendent compte de leur gestion. La loi du 8 février 1995 a prévu la production par le délégataire d'un compte annuel d'exploitation sans préciser les rubriques minimales qu'il devrait comporter. Or les chambres régionales et territoriales des comptes ont constaté que de nombreux comptes produits par les délégataires restaient sommaires et peu opérationnels à défaut d'être normalisés. Les principales lacunes identifiées à l'occasion des contrôles :*

- l'absence de possibilité de rapprochement entre les comptes prévisionnels de la délégation et les comptes-rendus annuels;

- la difficulté pour les collectivités de s'assurer de la fiabilité et de la sincérité du compte, à laquelle il pourrait être remédié par l'intervention systématique d'un auditeur externe;

- enfin, l'absence de précision sur le régime de la rémunération destinée à couvrir le renouvellement des équipements." (Cour des Comptes, 2003, p. 56)

Les décisions ne sont pas toujours appliquées et l'asymétrie d'informations reste importante. Il est souvent difficile de démontrer l'existence d'entente sur un territoire donné. Au moment de l'ouverture des enveloppes d'appels d'offre et de leur analyse, les

[186] A partir de 1996, il est établi l'obligation de faire une enquête sur le prix de l'eau ainsi que toutes ses composantes (Journal Officiel du 23 juillet 1996).
[187] http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Theme-144.html
[188] http://www.cace.fr/jurisprudence/ccomptes/cour/cdc2003.html

offres peuvent ne pas être exemptes de similitudes ou de forts rapprochements tarifaires, voire de propositions avec des prix bas dans une perspective de renégociation.

Avoir une incitation fondée par une plus grande réglementation ne permet pas de faire émerger des comportements de révélation de l'information, mais plutôt incite les agents a adopté des comportements de recherche et de contournement de la réglementation existante. Cette forme de régulation doit être exceptionnelle, c'est-à-dire en cas de défaut du marché et ne peut être une forme d'incitation en tant que telle.

Conclusion section 1

Dans la mesure où le contrat est incomplet, la régulation des partenariats public-privé a été appréhendée à travers sa nature même : le contrat et ses clauses. La recherche d'un contrat « parfait » et complet *ex ante* ne peut être réelle que si l'asymétrie d'information est réduite, voire inexistante. Introduire de nouveaux partenaires avec des intérêts convergents avec ceux de l'intérêt général et des partenaires publics, conduit comme dans le cas du Smart PFI à une meilleure efficacité du PPP. Ce contrat permet de faire révéler les besoins des partenaires publics dans la phase de conception, en leur donnant les outils d'arbitrage et de choix en amont. L'analyse comparative et l'évaluation des différents types de contrats et des différentes clauses nous apparaissent comme incontournables pour éviter des coûts croissants, des renégociations ou des ruptures de contrats. L'existence d'informations sur des contrats similaires avec une diffusion de ces résultats à tous les acteurs publics locaux devient la condition de la réduction de l'asymétrie d'information d'un point de vue contractuel. Des formes d'incitations peuvent compléter cette démarche, mais chaque incitation peut être contournée ou faire l'objet d'un coût supplémentaire côté public. Les institutions ont donc un rôle majeur dans la régulation des PPP. La gouvernance de cette relation contractuelle implique des acteurs à chaque étape de la vie d'un contrat.

Section 2. La régulation par l'accompagnement et l'encadrement des partenaires, et par les usagers.

La régulation peut être contractuelle et permettre de réduire l'asymétrie d'information. Elle doit se concentrer sur la phase *ex ante* et être mobilisée avec des analyses comparatives, comme pour le « Smart PFI ». Accompagnée de mesures incitatives, la régulation reste dans ce cas souvent à l'origine de coûts supplémentaires. Quelles sont les conditions d'une régulation efficace par des institutions ? Les institutions sont indispensables pour encadrer et suivre les contrats, cela suppose des caractéristiques propres à l'exercice d'un pouvoir. Quels sont les autres acteurs à l'échelon local susceptibles d'encadrer et de participer à la régulation contractuelle afin d'améliorer la révélation de l'information ?

2.1. Encadrement et suivi des contrats

La question est de savoir quelle est la structure de l'organisation de la régulation qui permet de réduire l'asymétrie d'information et les comportements opportunistes dans le cas des partenariats public-privé. La crédibilité et l'efficience des organes de régulation déterminent la capacité des institutions à offrir un cadre propice aux PPP. C'est le rôle de chaque acteur, y compris les institutions qui définissent les conditions d'encadrement et de suivi des PPP.

Brian Levy et Pablo T. Spiller (1994, p. 202) discutent des institutions de régulation et de la gouvernance à mettre en œuvre sur longue période : *" we argue that performance can be satisfactory with a wide range of regulatory procedures, as long as three complementary mechanisms restraining arbitrary administrative action are all in place: (a) substantive restraints on the discretion of the regulator, (b) formal or informal constraints on changing the regulatory system, and (c) institutions that enforce the above formal-substantive or procedural-constraints. Our evidence suggests that regulatory commitment can indeed be developed in what appear to be problematic environments, that without such commitment long-term investment will not take place, that achieving such commitment may require inflexible regulatory regimes that go against prevailing academic views, that in some cases public ownership of utilities is*

the default mode of organization, and furthermore, that such ownership may be the only feasible alternative."[189]

Pour qu'une réforme soit crédible, la structure de gouvernance doit remplir trois conditions. La première passe par la mise en place de dispositifs limitant les pouvoirs discrétionnaires du régulateur. Ceci, en effet, permet de limiter les comportements d'expropriation que l'État peut mettre en place, et ceux d'une régulation tarifaire non incitative. La deuxième repose sur la création de limites au changement des règles du jeu. En effet, la stabilité institutionnelle est nécessaire pour rassurer les partenaires privés. La dernière porte sur l'existence d'institutions de régulation remplissant les deux premières conditions au niveau opérationnel, notamment par l'existence d'un système judiciaire indépendant de l'exécutif.

Le problème de la crédibilité et de la stabilité de la régulation est au cœur même de l'analyse et devient un élément du succès des structures incitatives en œuvre. Brian Levy et Pablo T. Spiller (Levy, Spiller, 1996) proposent un schéma arborescent qui intègre de façon séquentielle les caractéristiques des environnements institutionnels dans les choix de structure de gouvernance. Pour que des autorités de régulation soient considérées comme crédibles, il faut donc des institutions judiciaires impliquées dans la mise en œuvre des réformes. D'un autre côté, l'indépendance doit être totale dans la prise de décision judiciaire aussi bien du côté privé que du côté public. Jusqu'ici l'asymétrie d'information était abordée du côté partenaire privé puisque l'hypothèse centrale est celle d'une meilleure connaissance côté privé que côté public. Toutefois les travaux de Brian Levy et Pablo T. Spiller mettent en avant le problème de l'opportunisme de l'État en fonction du cadre institutionnel dans lequel il évolue (Levy, Spiller, 1996).

Dans le cas d'un environnement où les difficultés contractuelles sont élevées, la structure de gouvernance de régulation ne peut pas fournir une flexibilité suffisante de la réglementation pour promouvoir des schémas complexes de régulation. Dans ce cas,

[189] Traduction par nos soins : *« Nous soutenons que la performance peut être satisfaisante avec une large gamme de procédures de régulation, avec bien trois mécanismes complémentaires retenant l'action administrative arbitraire: (a) des restrictions importantes sur la discrétion du régulateur, (b) les contraintes formelles ou informelles du changement du système de contrôle et (c) des institutions qui font respecter les contraintes procédurales, formelles et substantives. Notre évidence suggère que l'engagement de régulation peut effectivement être développé dans ce qui a l'air d'être des environnements problématiques, que sans un tel engagement l'investissement à long terme ne surviendra pas, et que l'accomplissement d'un tel engagement peut exiger des régimes inflexibles de régulation qui vont contre les vues théoriques académiques, selon lesquelles la propriété publique dans certains cas est le mode implicite d'organisation et en outre, qu'une telle propriété peut être la seule alternative réalisable. »*

on se trouve dans un « third best » (Spiller, Tommasi, 2005, p. 523) : « *In particular, in "difficult contracting" political environments, the equilibrium regulatory governance may not provide for sufficient regulatory flexibility to implement complex regulatory schemes as required in the incentives regulation literature. Instead, under some conditions regulation will be stable but inflexible, providing thus little in the sense of high power incentives. In other words, it will be "third best".* »[190] Cet état est sous optimal et défini à partir d'un marché plutôt oligopolistique, caractérisé par l'existence d'investissements coûteux, non-redéployables et des économies d'échelle et d'envergure qui ne peuvent être obtenus que par une taille sur le marché très grande (Levy, Spiller, 1994, p. 203).

La structure de gouvernance d'un pays est l'ensemble des mécanismes que la société utilise pour résoudre les conflits et pour contrôler les contrats. Il est donc indispensable que la structure de gouvernance d'un pays soit en adéquation avec l'environnement institutionnel. Douglass North (1990) définit cet environnement institutionnel par les institutions législatives et exécutives, par les institutions judiciaires, par le droit et les normes, par le soutien aux intérêts sociaux et l'idéologie, et par la capacité administrative du pays.

Dans le cas des pays d'Europe centrale, la crédibilité est à construire et le niveau d'informations et d'expériences existants restent encore insuffisants. La structure de gouvernance des PEC est issue de celle de l'UE et semble largement inadaptée localement. Pour l'instant, les autorités publiques nationales doivent standardiser et accompagner les autorités locales par des entités compétentes et indépendantes de régulation dans la fourniture des SIG. Karl Oettle (1999) préconise la création d'une régulation externe indépendante ayant un pouvoir suffisant sur un des côtés du marché (offre ou demande) sans pour autant remettre en cause la concurrence. Cette autorité de régulation doit être l'interlocuteur privilégié des autorités locales et leur permettre une mutualisation des moyens et des compétences afin d'accroître leur pouvoir, voire l'étendre au niveau international. D'autres analyses défendent l'idée d'une régulation

[190] Traduction par nos soins : *« En particulier, dans des environnements politiques contractuels difficiles, l'équilibre de la gouvernance de régulation peut ne pas fournir la flexibilité de régulation suffisante pour mettre en place des schémas de régulation complexes comme exigés par la littérature de la réglementation par les primes. Sous certaines conditions, la régulation peut être stable mais inflexible, en fournissant ainsi peu d'argument dans le sens de fortes primes de pouvoir. Autrement dit, il sera « le troisième le mieux (le troisième rang) ».*

« à la main légère »[191] (Henry, 1997, p. 202) et/ou d'une régulation par l'exposition des enjeux en pleine lumière[192] (Henry, 1997, p. 203) comme aux États-Unis. Le régulateur doit avoir les caractéristiques suivantes (Henry, 1997, pp. 206-207) :

- La capacité de saisir et d'instruire les dossiers avec une source diversifiée d'informations au niveau national et international.
- La capacité de trancher les différends et de contrôler l'exécution des missions de service public.
- L'indépendance totale afin d'être neutre dans l'instruction des dossiers sans en être l'arbitre. Le régulateur reste soumis au pouvoir judiciaire et à toutes les décisions juridiques qui s'imposent à lui.
- La spécialisation du régulateur doit être élevée afin de permettre une régulation sectorielle et d'expertise.
- Le régulateur doit avoir le pouvoir d'imposer l'ouverture du marché et de faire tomber les barrières à l'entrée.
- La capacité de jouer un rôle d'ordonnateur de transferts financiers entre actionnaires et consommateurs. En fixant des plafonds de prix il transfert des profits aux consommateurs et contribuables.
- Nous rajouterons à ces différents critères celui du dialogue avec la société civile organisée. En effet, la régulation doit être démocratique et partagée par tous (Bauby, Coing, de Tolédo, (ss.dir), 2007). Le règlement des conflits par une autorité de régulation avec les consommateurs et/ ou leurs représentants permet d'obtenir de meilleurs résultats en terme de flexibilité et d'innovations (Littlechild, 2008).

A partir de ces différents attributs, l'encadrement et le suivi des partenariats public-privé passent obligatoirement par le niveau national et communautaire. Le cadre général et communautaire du PPP est celui d'un droit européen encadrant les conditions d'attribution et la répartition des risques en visant la qualité du service rendu. Aujourd'hui des agences de régulation se développent au niveau communautaire mais

[191] La régulation à la britannique théorisée puis mise en place par Stephen Littlechild est une régulation graduée en fonction du degré de concurrence. Elle doit être selon Stephen Littlechild *une « regulation with a light rein »*, c'est-à-dire traduction littérale : une régulation avec des rênes légères. Nous reprenons la traduction faite par Claude Henry.

[192] La régulation *« en pleine lumière » (« sunshine regulation »)* est d'origine américaine. Le modèle type de cette régulation est suédois. Il a été créé en 1860 par Charles Francis Adams. Le principe de régulation est celui de l'expertise, de l'analyse du secteur des chemins de fers. Les résultats et interrogations du régulateur sont publics. C.F.Adams a questionné publiquement les compagnies des chemins de fer, sur les tarifs, mais aussi sur les mesures de sécurité. Il a obtenu la révision des grilles tarifaires et de nouvelles installations de sécurité.

beaucoup moins vite dans les pays d'Europe centrale. La plus grande difficulté va être de trouver un équilibre et une cohérence entre toutes ces entités et ces différents niveaux de régulation en fonction des compétences énoncées (Stoffaës, 2003, p. 53).

La régulation ne peut emprunter la voie de l'unicité, mais elle doit s'adapter aux objectifs et finalités des choix politiques de la chaque pays, mais aussi à ceux de la construction européenne (Bauby, Coing, de Tolédo, (ss.dir), 2007, p. 242) *: « Il n'y a donc pas de « modèle » unique de régulation des services publics ou services d'intérêt général, mais des modes adaptés aux objectifs et finalités retenus, évolutifs dans le temps et dans l'espace, en fonction de chaque secteur, de ses mutations technologiques et de sa maturité économique, sur la base des choix politiques relatifs à l'ampleur des garanties reconnues à chaque habitant en matière d'accès à des biens ou services essentiels, aux types de solidarités économiques, sociales, territoriales mis en place, au fait de privilégier le court terme ou de s'inscrire dans une problématique de développement durable économique, social et environnemental. »*

2.2. La dimension locale

Les autorités locales souvent démunies ou inexpérimentées ont donc des besoins particuliers d'informations de soutien et de conduite de partenariat public-privé. Le Statut local du partenaire public peut être désincitatif. Il est donc nécessaire de bien définir ses responsabilités et ses engagements dans le cadre des partenariats public-privé.

En Grande-Bretagne, ces besoins sont pris en compte par différents organes en plus de ceux énoncés dans le point 1.3, le NAO[193] : 4Ps[194], le PRG[195]. Les collectivités locales sont des organismes autonomes ayant le pouvoir de contracter en leur propre nom. Dans le cadre de partenariat portant sur des écoles ou des hôpitaux, le secteur privé conclura donc un contrat avec la collectivité locale et non avec le gouvernement central. Le pouvoir attribué aux collectivités locales, y compris la capacité à lever des fonds est régie par la loi.

La difficulté pour des pays comme la Pologne réside dans la capacité des localités et municipalités à négocier, vis-à-vis des entreprises étrangères, et *a fortiori*

[193] Le NAO : « National Audit Office », dont la traduction littérale est L'Office National d'Audit, c'est-à-dire l'équivalent de la Cour des comptes en France.
[194] 4Ps : Public Private Partnership Program, c'est-à-dire le Programme des PPP. Il aide à la standardisation des PPP.
[195] PRG : « Project Review Group », cette entité aide à l'amélioration des projets des autorités locales afin d'aboutir au résultat le plus efficace.

avec les multinationales. De nouveaux outils se développent en réponse aux besoins informationnels des investisseurs sur les collectivités locales polonaises par exemple. Ils sont élaborés par les cabinets de consulting avec des techniques très différentes motivant les entreprises à répondre aux appels d'offre les mieux notés. Cependant, les notations se concentrent dans les villes et les régions déjà réceptrices d'IDE et dont la culture et la pratique du management de projet de type partenariat public-privé est avéré (Standard and Poor's, 2005) avec une taille suffisante. De par ce concept, la mise en place d'une cotation des municipalités, comme celle des pays pour les investisseurs internationaux : le « rating » (Standard and Poor's, 2003), va conduire indéniablement à une concentration des financements en fonction de la rentabilité la plus immédiate. Les SIG fournis seront de qualités très variables à des coûts très différents selon le rating des autorités locales concernées. Ceci conduira à un développement inégal de certaines agglomérations au détriment d'un développement harmonieux et durable de l'ensemble du pays et à la fourniture inégale de SIG.

Les informations détenues sont donc asymétriques de par l'inexistence ou l'insuffisance d'une expérience passée de projets similaires. Autrement dit, lorsque le service recouvre plusieurs dimensions difficilement contractualisables, le contrat doit être plus précis et le prix ne peut plus être un mécanisme de coordination efficace (Bajari, Tadelis, 2001). Les autorités publiques doivent standardiser et accompagner les autorités locales par des entités compétentes et indépendantes de régulation dans la fourniture des SIG.

Même si les arguments en faveur des PPP avancés par les organisations internationales sont ceux d'un gain pour l'usager en terme d'efficacité économique voire d'effets similaires à ceux de la privatisation (FMI, 2004, p. 4), et de qualité au final, l'information asymétrique, le pouvoir de négociation limité des collectivités locales résident. Tous les éléments qualitatifs ne sont pas contractualisables. Le cadre général et communautaire doit être celui d'un droit européen encadrant les conditions d'attribution et la répartition des risques en visant la qualité du service rendu (Herzog, 2004, p. 16) : *« L'UE a entrepris de bâtir un marché unique à l'échelle européenne. Cela se justifie pleinement dans une perspective communautaire d'efficience économique, de cohésion sociale et de développement durable. Mais s'agissant de biens publics, une régulation spécifique est indispensable, les règles de la concurrence doivent être adaptées, et des solidarités organisées. »*

L'usager peut-il participer dans le cadre de la régulation comme à réduire l'asymétrie d'information et exiger un niveau de qualité ?

2.3. Le rôle de l'usager dans la régulation

L'usager est un acteur peu présent en Europe centrale dans la régulation des partenariats public-privé. L'introduction de l'usager comme un acteur déterminant dans le choix y compris *ex ante* du projet ne peut se concevoir qu'à partir de structures organisées d'usagers. Il existe de nombreuses structures européennes et au niveau national aussi bien des associations d'opérateurs que d'usager. Cependant, leur intervention est souvent *a posteriori* et sans poids décisif. Son intervention devrait porter dès la phase de conception par l'outil participatif.

Le partenariat public-privé relève du droit privé. La fourniture du SIG peut être faite soit par le public ou le privé, et il n'est pas toujours aisé d'identifier l'usager dans le second cas comme partenaire à part entière. La place de l'usager n'est pas facilement cernable, car on est soit dans une situation objective, générale dans laquelle il dépend des lois et règlements soit dans une relation contractuelle dans laquelle il est identifié comme utilisateur final. Cette distinction présuppose des droits différents de l'usager par rapport au service. Dans le cadre du partenariat public-privé, la situation de l'usager relève de la compétence du juge judiciaire lorsqu'un contentieux naît. La jurisprudence va être une source indirecte du droit qui va s'appliquer à l'utilisateur final, dans le domaine commercial et industriel.

Dans le cadre du droit public, l'usager peut participer à la gestion du service. L'administration a mis en place des conseils, commissions et comités dans lesquels siègent parfois les usagers de service public. Côté droit privé et contractuel, l'obligation de la représentation des usagers, ici, le client ne passe que par l'existence d'association des consommateurs. Ces derniers vont engager une procédure en cas de responsabilité délictuelle ou contractuelle au nom de l'usager. Cependant, en France, et en Hongrie et Pologne, il n'est pas possible d'engager une procédure judiciaire à plusieurs demandeurs. Aux États-Unis, les « class action » sont devenues très influentes et défendent de nombreuses causes dans des domaines très diversifiés, allant de l'environnement à la santé par exemple. En mai 2009, la Commission européenne propose une directive dans laquelle les États membres seront tenus de mettre en place une action de groupe (« group action ») permettant aux victimes d'une entente ou d'un

abus de position dominante dans le marché intérieur d'être indemnisées du préjudice subi par les tribunaux nationaux. La Commission européenne recommande d'autoriser des actions par « représentation engagée », c'est-à-dire par des personnes regroupées par des associations de consommateurs reconnues (COM, 2008b).

L'usager en ayant un poids suffisant peut être entendu et être décideur à part entière. La régulation par l'association des usagers à la définition des attentes et à la sauvegarde des principes d'accessibilité et d'universalité des services devient un moyen de garantir la qualité des outputs du contrat de partenariats public-privé. Cela présuppose des structures organisées. Le cadre institutionnel doit évoluer aussi afin de permettre l'expression de l'usager y compris dans des contrats de droit privé. La loi française donne un statut à l'usager dans le cadre du droit public, mais il est soumis aux décisions de justice pour les partenariats public-privé. En Pologne et en République tchèque, les associations d'usagers se développent. Cependant leurs actions restent réduites et leur légitimité est à bâtir.

Conclusion section 2

Afin de réguler les relations contractuelles, l'existence des institutions crédibles conduit à un meilleur encadrement et suivi des contrats. Pour cela, les institutions ne peuvent être soumises à des comportements opportunistes, elles aussi. Les mesures de régulation prises ne doivent pas remettre en cause la flexibilité des contrats. Pourtant, le régulateur doit pouvoir intervenir sur le marché et régler les conflits avec les usagers ou consommateurs, augmentant ainsi la flexibilité et l'innovation des contrats (Littlechild, 2008). Par conséquent, la dimension locale de la régulation est à privilégier. Dans le cas des pays d'Europe centrale les institutions sont naissantes avec une capacité à négocier limitée et aussi par des mécanismes financiers internationaux. Le rôle de l'usager dès la phase *ex ante* est le moyen de faire révéler l'information et d'accroître leur pouvoir sur le marché.

Conclusion Chapitre 2

La régulation contractuelle en cas d'asymétrie d'information passe traditionnellement par une meilleure connaissance du contrat et des obligations de chacune des parties. Cette connaissance est unilatérale et limitée à la capacité des agents économiques à la traiter. La négociation est une pratique *ex ante* et *ex post* du contrat dans la plupart des cas. L'expérience du Smart PFI indique une démarche différente de la construction et conception du projet, puisqu'elle est plus longue dans sa phase *ex ante*. La présence de nouveaux acteurs dans cette relation contractuelle avec des outils d'évaluation et de comparaison accroît la qualité des informations détenues et conduit à des choix plus clairs. Les relais territoriaux deviennent des acteurs majeurs dans le choix et le suivi des PPP, avec l'usager.

Conclusion partie 3

La régulation doit se concevoir aussi bien en amont qu'en aval et pendant tout le temps d'exécution du contrat. Les expériences internationales nous indiquent l'augmentation des asymétries d'informations, la multiplication des avenants entraînant la complexification des contrats de partenariat. La connaissance du contenu des contrats, des règles explicites et des conséquences possibles des clauses implique donc une régulation plurielle. Elle doit être territoriale et sectorielle au niveau européen sans logique contradictoire entre ces deux dimensions.

La régulation peut permettre une contribution positive des partenariats public-privé au développement des infrastructures en Europe centrale avec la fourniture de SIG de qualité, si elle allie la dimension communautaire à celle du national. De par la spécificité des SIG et de leur rôle dans la cohérence territoriale, économique et sociale, la régulation communautaire doit allier des micro-institutions aux outils de régulation plus traditionnels, que sont celles de la concurrence et sectorielle. Ces micro-institutions formeront le maillage indispensable afin de dépasser l'asymétrie informationnelle, et les comportements opportunistes. L'introduction de nouveaux partenaires, avec des intérêts convergents réduit l'asymétrie d'information par une meilleure révélation de l'information. Le contexte institutionnel détermine l'environnement des partenariats

public-privé et leur réussite. Celui des pays d'Europe centrale est encore en mutation, et sa stabilité n'est pas encore pérenne.

La régulation institutionnelle ne peut suffire afin de réduire les asymétries informationnelles. Elle doit être complétée par celle des contrats, et plus précisément par la régulation des clauses. Même si les contrats sont irrémédiablement incomplets, ils peuvent être améliorés. A partir de l'exemple du contrat de PFI, l'introduction *ex ante* d'un partenaire dès la phase de conception améliore l'efficacité du partenariat public-privé. La régulation par les clauses doit aussi mobiliser des méthodes permettant de révéler l'information de tous les partenaires. Ces incitations passent par les déterminants traditionnels : les prix, les coûts et les pénalités. Elles servent à différents types de contrats mais leur analyse doit être complétée par des critères qualitatifs. Les études présentées indiquent que c'est *ex ante* en déterminant au mieux les conditions que l'on obtient l'efficacité attendue. En cas d'irréalisation des objectifs contractuels, les incitations par les pénalités semblent théoriquement être coûteuses voire dangereuses pour la relation partenariale. Le recours au juge peut permettre de dénoncer des pratiques anticoncurrentielles, mais ne semble pas être toujours suivi de changements. Les formes d'incitations sont elles aussi limitées dans les effets qu'elles peuvent générer. Par conséquent, l'accompagnement et l'encadrement des partenaires permettront aux partenaires de réduire l'asymétrie informationnelle et de donner les compétences aux partenaires publics d'Europe centrale de faire les choix contractuels les plus adaptés aux besoins des usagers. Cette démarche implique l'usager à tous les niveaux décisionnels, y compris *ex ante*.

La difficulté majeure de la régulation réside dans la cohérence des organisations nécessaires au niveau national et communautaire. En effet, les interconnexions et relations entre les organes de régulations sont à construire en Europe de l'Est. Le débat sur l'avenir des SIG et à plus long terme celui des SIG européens ne fait que débuter. Le principe de subsidiarité protège dans une certaine mesure les SIG, mais le niveau communautaire ne fournit pas pour l'instant d'organisations capables d'évaluer au niveau européen les partenariats public-privé. Cette ambivalence de l'espace économique et politique entre le communautaire qui impulse des signaux forts de changements aux nouveaux membres et de l'autre le niveau national encore en mutation et en transformation qui cherche à préserver ses prérogatives est le frein majeur à un changement institutionnel efficace au sens de Douglass North (2005) pour les pays d'Europe centrale.

CONCLUSION GENERALE

Les nombreuses difficultés rencontrées lors de la transition postsocialiste encore inachevée, l'intégration à l'Union européenne, le manque criant d'épargne et de ressources publiques amènent à se demander dans quelle mesure les partenariats public-privé, utilisés dans de nombreux pays développés et en voie de développement, sont un moyen de développer les infrastructures en Europe centrale ? En effet, le partenariat public-privé est utilisé et présenté comme la solution alternative à la commande publique.

L'analyse des moyens dont disposent les pays d'Europe centrale montrent que les ressources intérieures ainsi que les flux de capitaux externes sont insuffisants face aux besoins. L'étude des différentes formes prises par les partenariats public-privé conduit à mettre en exergue la complexité effective des contrats, avec une prise de risque variable selon les différents partenaires. Le cadre institutionnel des contrats est relativement nouveau et peu formalisé pour les pays d'Europe centrale eux-mêmes. Les partenariats public-privé s'y sont peu développés et souvent avec des formes contractuelles où les risques sont minimisés pour le partenaire privé, voire complètement transférés au partenaire public. Les institutions internationales deviennent des partenaires incontournables pour le montage des contrats à l'Est. Elles permettent de financer une partie du projet permettant ainsi minimiser le risque de perte pour le partenaire privé. Elles deviennent une garantie voire la condition *sine qua non* de la mise en place des PPP (acteur, financeur, évaluateur).

Le cadre institutionnel national est très dépendant du cadre communautaire et reste encore inachevé. L'État de par sa fonction délègue au privé de plus en plus la fourniture des services d'intérêt général comme dans beaucoup de pays du fait des nombreuses contraintes budgétaires et financières. Le mode de présence de l'État dans l'économie a changé et amène à s'interroger sur le rôle de l'État dans cette nouvelle relation partenariale et contractuelle. Effectivement, les théories abordent cette notion de contrat comme le moyen d'augmenter l'efficacité de la fourniture de services d'intérêt général. Cependant de nombreux biais sont identifiés liés au comportement des agents aussi bien public et que privé. La plupart des solutions proposées théoriquement arrivent après la mise en place du contrat, c'est-à-dire *ex post.*

Dans un contexte d'asymétrie d'information et d'incertitude radicale, les outils d'évaluation dont le partenaire public dispose permettent d'arbitrer entre différents partenariats public-privé avant, puis pendant et après le contrat. L'évaluation devient l'outil justifiant du choix de fourniture d'un service d'intérêt général par le partenariat public-privé ou la commande publique. L'analyse des systèmes d'évaluation à travers l'évaluation communautaire, polonaise et hongroise, puis l'évaluation britannique et enfin l'évaluation du point de vue des financeurs internationaux, conduit au constat qu'il est difficile de valoriser et d'évaluer sur le long terme les projets dans leur ensemble. Par conséquent il est difficile de mobiliser et de capter suffisamment d'informations exploitables quantitatives et qualitatives sur l'ensemble du cycle de vie d'un PPP afin de justifier des choix publics. En effet, de nombreuses hypothèses sont posées et l'approche pluridisciplinaire de l'évaluation est souvent minorée (évaluation des effets sociaux, environnementaux…). De plus, l'évaluation *ex post* faite par les organismes internationaux demeure circonscrite à des critères qui minorent aussi les dimensions qualitatives et de long terme des effets du partenariat public-privé.

Les pays d'Europe centrale construisent des systèmes d'évaluation largement inspirés de ceux de l'UE, où les organismes internationaux sont souvent les premiers financeurs de projet d'infrastructure. Ces derniers ignorent dans les critères d'évaluation les spécificités nationales du service public ainsi que les attentes de la population.

L'asymétrie d'information, au cœur de l'analyse, doit être réduite *ex ante* par une meilleure analyse, plus fine et qui ne laisse pas de côté les dimensions non-financières et non-économiques. La répartition des risques dépend du pourvoir de négociation aussi de chaque partenaire. Si l'un d'entre eux détient moins d'informations que l'autre, il prendra une décision qui ne sera peut-être pas éclairée. Il y a aussi la capacité de chaque agent à comprendre et à gérer les informations détenues mais aussi à mettre en place des mécanismes de partage des risques spécifiques. Ces mécanismes conduisent souvent à une augmentation des coûts de transaction, et ne font qu'augmenter le degré de complexité des contrats. La question de la gouvernance de cette nouvelle forme de partenariat pour les pays d'Europe centrale se pose donc. Seul le développement d'organisations, d'organismes permet de réduire l'asymétrie d'information en mutualisant les informations.

La régulation des partenariats public-privé reste le moyen de garantir l'intérêt général et une contribution positive des partenariats public-privé au développement des infrastructures, vue les limites intrinsèques ainsi que de la nature des outils d'évaluation

dont disposent les décideurs publics. L'analyse plus précise des services d'intérêt général et des formes de régulation existantes au niveau communautaire et au niveau national, démontre que c'est à partir de la création de micro-institutions que les limites des partenariats public-privé seront dépassées. Cette analyse macro-économique et institutionnelle est complétée par une forme de régulation centrée sur le contrat lui-même. Comme la plupart des théories sont essentiellement centrées sur la résolution des problèmes post-contractuels, c'est-à-dire essentiellement une fois le contrat formé, introduire de nouveaux agents dans la phase *ex ante* du contrat est nécessaire dès sa conception. L'exemple du modèle du « Smart PFI », qui revient à l'introduction d'un nouveau partenaire *ex ante* permet d'améliorer le partenariat en déterminant les objectifs contractuels. Des mesures incitatives peuvent compléter le contrat cependant elles restent coûteuses et *in fine* souvent inefficaces. L'accompagnement et l'encadrement des partenaires avec une présence accrue des usagers réduisent un peu plus l'asymétrie informationnelle en contribuant à une meilleure révélation des besoins des usagers.

Cependant, la cohérence d'ensemble de ces institutions et des relations entre tous ces nouveaux partenaires avec les institutions existantes conditionnent une partie des résultats. L'enchevêtrement des dimensions nationales et communautaires des institutions et des organisations risque d'être le frein majeur en cas de règles formelles ou informelles contradictoires *a fortiori* sur le long terme en Europe centrale. En effet, certaines règles informelles existantes du fait d'une transition inachevée vont empêcher la mise en œuvre de règles et de normes formelles et donc des institutions nécessaires afin de permettre une contribution positive des partenariats public-privé à la fourniture de service d'intérêt général.

Les partenariats public-privé peuvent être une solution à condition d'évaluer et d'analyser les coûts totaux des projets ainsi que les coûts de transaction des partenariats public-privé sur la durée de vie totale du projet. Ainsi on pourrait évaluer le bien-fondé du principe de « Best Value for Money » et sa pertinence. Par conséquent, il faudrait construire des outils de comparaisons et de révélation de l'information permettant la fourniture de service d'intérêt général de qualité par le privé.

Deuxième condition, puisque l'introduction de nouveaux partenaires, pour réduire l'asymétrie d'information et donc le comportement opportuniste, implique aussi l'éventualité de l'émergence de nouveaux comportements opportunistes et, qu'ainsi

peuvent se construire un jeu de pouvoir entre les différents acteurs, et des phénomènes de captation de rentes. Alors c'est le rôle de l'évaluation démocratique qu'il faut développer si l'on veut éviter ces phénomènes, avec une place centrale de l'usager dans la relation partenariale. Les « Veto Players » sont des individus ou des organisations, dont l'accord est indispensable à la prise de décision dans certains domaines des politiques publiques (Glachant, Perez, 2008, p. 358).

Les mesures incitatives et les règles de bonnes pratiques ne suffisent pas à faire converger les intérêts de court terme des partenaires privés avec ceux de l'intérêt général des partenaires publics. L'analyse *ex ante* est la phase la plus centrale et insuffisamment mobilisée par les théories, y compris la NEI (Nouvelle Economie Institutionnelle). Des formes d'évaluations plus complètes, y compris avec les dimensions sociales et environnementales, la méthode du « benchmarking » et la mise en commun de nouveaux indicateurs et mesures, permettraient de meilleurs arbitrages. Les risques financiers de faillite se multiplient et les surcoûts aux renégociations sont souvent payés par l'usager. Une meilleure anticipation et définition des besoins serait aussi à analyser y compris dans la commande publique, par exemple en France. L'étude des phénomènes de captation de l'information et de rentes devrait être affinée, y compris au niveau international. Une mutualisation des connaissances et des expériences entre pays serait un moyen pour les autorités de régulation d'échapper à l'emprise des firmes multinationales comme dans le secteur de l'eau.

La dernière condition concerne la crédibilité des institutions et la cohérence du système avec l'existence de différents niveaux institutionnels en Europe centrale (micro-institutions et macro-institutions…). En effet, de nouvelles analyses (Ménard, 2009) indiquent de nouvelles pistes très fécondes quant aux rôles des micro-institutions comme élément de cohérence des transactions. Ici, les micro-institutions s'entendent comme *: " (...) specific institutions than operate at the local and/or sector level under the umbrella of the general rules of the game established by legal and political institutions and that transform these general rules into operational ones."* (Ménard, 2009, p. 84)[196]. Le poids des pays d'Europe centrale dans l'UE dans les choix communautaires augmente et, cela pourrait ouvrir la voie à de nouvelles conceptions et pratiques communautaires du fait d'une culture différente et d'une histoire commune

[196] Traduction par nos soins : *« des institutions spécifiques qui dirigent au niveau local et/ou sectoriel sous couvert des règles générales du jeu établies par les institutions politiques et juridiques et qui transforment ces règles générales en des règles opérationnelles. »*

passant par la création de micro-institutions associées à des « veto players », acteurs majeurs de la régulation démocratique, à chaque étape du partenariat.

BIBLIOGRAPHIE

ALFEN, H.-W., 2007, "Public-Private Partnerships in Europe – Standardisation Process and Project Implementation", keynote speech at *5th ICCPM/2nd ICCEM 2007*, 1-2 March 2007, Singapore.

ANDREFF W., 2004, "Would a second transition stage prolong the initial period of post-socialist economic transformation into market capitalism?", The European journal of comparative economic, vol.1, n°1, 2004, pp. 7-31

ANDREFF W., 2003, *La mutations des économies post-socialistes : une analyse économique alternative*, L'Harmattan.

ANDREFF W. (ss.dir.), 2002*, Analyses Economiques de la Transition post-socialistes*, Recherches, La Découverte.

ANDREFF W., 1996, *Les multinationales globales*, Repères, La Découverte.

ARMSTRONG M., SAPPINGTON D.E.E., 2006, "*Regulation, Competition and Liberalization"*, Journal of Economic Literature, 44 (2), pp. 325-356.

ATHEY S., LEVIN J., 2001, "Information and Competition in U.S. Forest Service Timber Auctions," Journal of Political Economy, 109(2), pp. 375-417.

ATHIAS L., SAUSSIER S., 2007, « Un partenariat public-privé rigide ou flexible ?, Théorie et application aux concessions routières à péage », Revue économique 2007/3, Volume 58, pp. 565-576.

ATHIAS L., SAUSSIER S., 2006, « Contractual Design of Toll Adjustment Provisions In Infrastructure Concession Contracts: What Matters? », Congrés de l'AFSE.

AUBERT C., LAFFONT J.-J., 2004, « Political renegociation of regulatory contracts »

AUSCID (AUSTRALIA COUNCIL FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT), 2005, "Delivering for Australia : a review of BOO, BOOT, Privatizations and Public-Private Partnerships from 1988 to 2004", Mars 2005. www.auscid.gov.au

BACHTLER J., TAYLOR S., 2003, The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds. EPRC, University of Strathclyde, Glasgow. Disponible à l'adresse: http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/reports2.cfm.

BAJARI P., MCMILLAN R., TADELIS S., 2008, "Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis", Journal of Law, Economics and Organization, May.

BAJARI P., HOUGHTON S., TADELIS S., 2007, ''Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis.'' NBER Working Paper No. W1205.

BAJARI P., MCMILLAN R., TADELIS S., 2005, "Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis", Working Paper.

BAJARI P., HOUGHTON S., TADELIS S., 2004, "Bidding for Incomplete Contracts", The Fondazione Eni Enrico Mattei Note di Lavoro Series Index: http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/default.htm

BAJARI P, TADELIS S, 2001, « Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts", The RAND journal of economics, vol.32, n°3, Autumn 2001, pp. 387-407.

BLANC-BRUDE F., GOLDSMITH H., VÄLILÄ T., 2006, " *Ex Ante* Construction Costs in the European Road Sector: A Comparison of Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement", European Investment Bank, Economic and Financial Reports 2006/01.

BAUBY P., COING H., de TOLEDO A., (ss.dir), 2007, Les services publics en Europe : Pour une régulation démocratique, Publisud.

BAUBY P., 1998, Reconstruire l'action publique : Services publics au service de qui ?, SYROS.

BAUBY P., 1994, Pour une citoyenneté européenne, quels services publics ?, Edition de

l'Atelier.

BAUMOL W.J., PANZAR J.C., WILLIG R.D., 1983, « Contestable Markets : An Uprising in the theory of industry structure : reply », American Economic Review, American Economic Association, vol.73(3), pp. 491-496.

BAUMSTARK L., HUGE A., MARCADIER C., MAUBERT C., 2005, « Partenariats Public-Privé et Actions locales », Commissariat général au Plan.

BAUMSTARK, L., LEBEGUE, D., HIRTZMAN, P., 2005, *Le prix du temps et la décision publique*. Paris, La Documentation Française, 96p.

BENARD S., GUILLOUX A., 2009, "L'externalisation des services publics : un moyen pour réduire les dépenses de fonctionnement, la Note de Veille, Centre d'Analyse stratégique, juillet 2009.

BENNETT J, IOSSA E, 2005, « Delegation of contracting in the private provision of public services », CMPO Discussion Paper No. 05/124.

BERD, 2009, Rapport annuel 2009.

BERD, 2007, Rapport annuel, adresse de consultation : http://www.ebrd.com/pubs/general/ar06fr.pdf, dernière date de consultation mars 2008.

BOUAL J.-C., BRACHET P., HISZKA M., (ss. dir.), 2008, *Public Services in Europe*, Collection l'Observatoire des sociétés, Editions Publisud.

BOUAL J.-C., 2007, « Europe et service public », dans Regards Croisés sur l'Economie, Bientôt privés de services publics? Enquête sur les mutations des services publics, n°2. www.rce-revue.com

BOUAL J.-C., BRACHET P., (ss. dir.), 2004, *Evaluation et démocratie participative : Auteurs ?méthodes ?buts ?,* L'Harmattan.

BOYER R., 1999, « La politique à l'ère de la mondialisation et de la finance : le point sur quelques recherches régulationnistes », dans L'année de la régulation 1999 : *État et politique économique*, n°3, pp. 13-75.

BRACHET P., 2005, *Les services publics : les défendre ?, les démocratiser ?*, Publisud.

BRENCH, A., BECKERS T., HEINRICH M., VON HIRSCHHAUSEN C., 2005, "Public-Private Partnerships in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe", European Investment Bank, Vol 10, n°2.

BRENET F., MELLERAY F., 2005, *Les contrats de partenariat de l'ordonnance du 17 juin 2004*, Litec.

BROUSSEAU E. AND GLACHANT J.M., (*ed.*), 2008, *New Institutional Economics : a guidebook*, Cambridge University Press.

BRUSIS M., 2003, « l'échelon régional en Europe Centrale et Orientale : Institutions, Compétences et Ressources », Revue comparative Est-Ouest, vol.34, n°2, pp.145-171.

BRZESKI W.J., NOEL M., 2005, "Mobilizing Private Finance for Local Infrastructure in Europe and Central Asia: An Alternative Public Private Partnership Framework", World Bank Working Paper n°46.

BUCHANAN, JAMES M., 2003, "Public Choice: The Origins and Development of a Research Program", Fairfax, Va.: Center for Study of Public Choice, George Mason University. Consultation du site 10/07/07 à l'adresse suivante : www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/booklet.pdf

CAMPAGNAC E. (ss. la dir.), 2009, *Evaluer les partenariats public-privé en Europe*, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

CAMPAGNAC E., 2001, « Vers un marché de la maîtrise d'œuvre en Europe», Bulletin Européen du Moniteur, juillet 2001.

CAMPAGNAC E., 2000, "The contracting system in France : Institutional changes and actors' relationship in Construction industry", in G.Winch (eds), *Construction Business Systems in the European Union*, Routledge, London, 2000, p. 131.

CHABAUD D, PARTHENAY C, PEREZ Y, 2006, « North versus Williamson? Oppositions et complémentarités dans la nouvelle économie institutionnelle", Colloque PPF, Université Paris 1.

CHAVANCE B, 2007, *L'économie institutionnelle*, Collection Repères, La Découverte.

CHAVANCE B, 2000, « Organisations, institutions, système : types et niveaux de règles », Colloque organisations et institutions : règles, coordination, évolution, Amiens, 25 mai 2000.

CHONG E., HUET F., SAUSSIER S. et STEINER F., 2006, "Public-Private Partnerships and Prices: Evidence From Water Distribution in France", *Review of Industrial Organization*, 29, #1-2, August-September.

CHONG E, HUET F, SAUSSIER S, 2006, "Auctions, ex post competition and prices: the efficiency of public-private partnerships", Annals of Public and Cooperative Economics, 77(4), pp. 521-554.

CIRIEC, 2004, "Contribution of Services of General Interest to Economic and Social Cohesion", dernière consultation juillet 2005, accessible à partir du lien suivant : http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm

CIRIEC, 2000, *Les services d'intérêt général en Europe*, rapport édité par le CIRIEC et le CEEP, Liège.

CLOUGH R., SEARS G., 1994, *Construction Contracting*, New York: Wiley.

COASE R., 1960,"The Problem of Social Cost", Journal of Law and Economic.

COASE R., 1937, "The nature of the firm", Economica, november, 4, pp. 386-405.

COMBE E., 2002, *La politique de la concurrence*, Collection Repères, Edition La découverte.

COMMISSION EUROPEENNE, 2009, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance de l'économie et d'une transformation structurelle à long terme: développement des partenariats public-privé », COM(2009) 615 final.

COMMISSION EUROPEENNE, 2008b, Livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante, COM (2008) 165 final.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2008a, Guide to cost-benefit analysis of investment projects : Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession, Final Report, DG Regional Policy, 16 juin.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2007a, *Guide to cost-benefit analysis of investment projects, Evaluation Unit*, DG Regional Policy.

COMMISSION EUROPEENNE, 2007b, n° 6661 du 5 février 2008, Communication interprétative de la Commission concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI).

COMMISSION EUROPEENNE, 2007c, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économiques et social européen et au Comité des régions ,725 final.

COMMISSION EUROPEENNE, 2005, DG Politique Régionale, « Guide de l'analyse coût-avantages des projets d'investissement », date de consultation le 30 août 2008, disponible à l'adresse suivante :
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_fr.pdf

COMMISSION EUROPEENNE, 2005, Communication concernant les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, 569 final, le 15 novembre 2005.

COMMISSION EUROPÉENNE DG Budget Evaluation Unit, 2004 d, "Evaluating EU

Activities : a practical guide for the Commission Services".
COMMISSION EUROPÉENNE, 2004 c, "Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest", Commission Staff Working Paper, SEC (2004) 866.
COMMISSION EUROPEENNE, 2004 b, 374 final, «Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions », Livre blanc sur les services d'intérêt général.
COMMISSION EUROPEENNE, 2004 a, Livre vert sur le « Partenariat Public Privé » (PPP) du 30 avril 2004 (COM(2004)327 final).
COMMISSION EUROPEENNE, 2003, « Développer le réseau trans-européen de transport : des financements innovants, une interopérabilité du télépéage », 2003 /132 final.
COMMISSION EUROPEENNE, 2003, Livre vert sur les services d'intérêt général, 270 final.
COMMISSION EUROPEENNE, 2002, « L'encadrement des agences européennes de régulation », COM(2002) 718 final.
http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_agence_fr.pdf
COMMISSION EUROPEENNE, 2001, Livre blanc sur la gouvernance européenne, 428 final, Bruxelles, le 25.7.2001.
COMMISSION EUROPEENNE, 2001, « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix, 370 du 12/09/2001.
COMMISSION EUROPEENNE, 1997, *Guide de l'analyse des coûts et avantages des grands projets*, DG Regional Policy.
CONSEIL DES MINISTRES POLONAIS, 2002, Infrastructura – klucz do rozwoju, « L'infrastructure – la clé du développement », Programme adopté par le Conseil des Ministres le 29 janvier 2002 à Varsovie.
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, 2001, Rapport Martinand sur« La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux », Avis du mardi 24 avril 2001.
COUR DES COMPTES, 1997, « La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement », dans le Rapport public particulier
http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/eau/cdc72.htm
CROCKER K.J., MASTEN S.E., 1996, "Regulation and Administered Contracts Revisited: Lessons from Transaction-Cost Economics for Public Utility Regulation", Journal of Regulatory Economics, 9, pp. 5-39.
CURIEN N., 2000, *Economie des réseaux*, Repères, La découverte.
DAVIS L., NORTH D., 1971, *Institutional change and American economic growth,* Cambridge University Press, Cambridge.
DE FRAJA G., 1993, "Unions and Wages in Public and Private Firms: A Game-Theoretic Analysis ", Oxford Economic Papers, New Series, Vol. 45, No. 3. (Jul., 1993), pp. 457-469.
DEMSETZ H., 1968, "Why regulate utilities", Journal of Law and Economics, vol.11, pp. 55-66.
DESAMA C., 2003, « 1990-2003 : heurs et malheurs de la libéralisation du marché de l'électricité », Revue Politique et Parlementaire N°1026-27, septembre-décembre.
DEWATRIPONT M., LEGROS P., 2005, "PPPs: Contract Design and Risk Transfer," European Investment Bank Papers, 10: pp. 120-141.
DOBRESCU G., FRIEBEL G., GROSJEAN P., ROBECK K., 2008, "The Determinants of Performance in Building Infrastructure in Transition Economies," Working Paper No. 106 ERBD.
DOCKES, P; 2008, *Hobbes : Economie, Terreur et Politique*, Economica.
DUGUIT L., 1928, Traité de droit constitutionnel, Ancienne Librairie Fontemoing et cie.
ECOFIN, 2004, « Analyse financière et économique de projets », EuropeAid.

ENGEL E, FISCHER R, GALETOVIC A, 2005, “Highway franchising and real estate values”, Journal of urban economics 57, 2005, pp. 432-448

ENGEL E., FISCHER R., GALETOVIC A., 1997, “Infrastructure Financing and Government Guarantees.” In T. Irwin, M. Klein, G. Perry, and M. Thobani, eds., *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*. Washington, D.C.: World Bank.

ESTACHE, A., 2002, "Argentina 1990’s utilities privatization: a cure or a disease?", World Bank Working Paper Series. Disponible à l’adresse suivante : http://ssrn.com/abstract=383500 or doi:10.2139/ssrn.383500

ESTACHE, A., GUASCH, J.-L., et TRUJILLO, L., 2003, "Price caps, efficiency payoffs and Infrastructure Contract Renegotiation in Latin America", rapport, World Bank Policy Research Working Paper 3129.

ESTACHE A., MARTIMORT D., 1999, “Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions”, Working Paper, Policy Research Working Paper n°2073, World Bank Economic Development Institute Regulatory Reform and Private Enterprise Division.

ENGEL E., R. FISCHER, A. GALETOVIC, 2007, “The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships,” NBER Working Paper No. 13284, July 2007.

ESTACHE A., SEREBRISKY T., 2004, “Where do we stand on transport infrastructure deregulation and Public-Private Partnership?”, World Bank policy Research Working Paper 3356, July 2004.

ESTACHE, A., 2004, “Do Ex-post evaluation of the social rate of return on transport Projects match the results from econometric studies?” mimeo, The World Bank, Infrastructure Vice Presidency.

EUROSTAT, 2004, “New Decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of Public-Private Partnership”, consultable à l’adresse suivante :
http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/04/18&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

FARSI M, FETZ A, FILIPPINI M, 2005, “Benchmarking in network industries with a focus on electricity distribution”, Center for energy policy and economics.

FITOUSSI J.-P., LAURENT E., LE CACHEUX J., 2007, « L’Europe des biens publics », OFCE, adresse de consultation : http://www.ofce.sciences-po.fr/ebook.htm, dernière consultation : 26/07/2009.

FLEISCHER T, FUTO P, 2005, “EU integration mechanisms affecting hungarian public policies in waste management”, Institute for world economics Hungarian, Academy of sciences, working paper n°153, March 2005.

FMI, 2004, *Public-Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department, March 12, 2004.

FRIEBEL G., IVALDI M., VIBES C., 2003, “Railway (De) Regulation : An European Efficiency Comparison ”, n°3, IDEI, Toulouse, novembre 2003

GARROUSTE P, SAUSSIER S, 2005, “Looking for a theory of the firm: future challenges”, Journal of economic behavior & organization, vol. 58, 2005, pp. 178 - 199.

GHERTMAN G., MENARD C., 2009, *Regulation, Deregulation, Reregulation : Institutional Perspectives,* Edward Elgar.

GIBBONS R, 2005, « Incentives between firms (and within) », Management science, vol.51, n°1, January 2005, pp. 2 - 17.

GLACHANT J.-M., PEREZ Y., 2008, « Regulation and Deregulation in Network Industry », dans BROUSSEAU E. AND GLACHANT J.M., (*ed.*), 2008, *New Institutional Economics : a guidebook*, Cambridge University Press, pp. 328 - 362.

GLACHANT J.-M., 2004, « La crise californienne, accident fortuit ou première défaillance du système de régulation des réformes concurrentielles de l’électricité ? », Working paper ADIS-GRJM, décembre. http://www.grjm.net.

GLACHANT J.-M., 1998, “England Wholesale Electrictity Market, Utilities Policy”, n°7, pp.63 - 74.

GLACHANT J.-M., 1996, *la théorie économique de l’entreprise publique*, Publications de la Sorbonne.

GREFFE X., 1994, *Economies des Politiques Publiques*, PUF, Paris.

GROSSMAN S., HART O., 1986; “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Lateral and Vertical Integration”, *Journal of Political Economy*, 94, pp. 691-719.

GROUT P.A., 2005, “Value-for-money measurement in public-private partnerships”, in BEI, 2005, “Innovative financing of infrastructure-the role of public-private partnerships : lessons from the early movers”, EIB Papers, volume 10, N° 2

GUASCH J.-.L., 2004, “Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Avoiding the Pitfalls“. The World Bank Institute Development Studies, Washington, DC.

GUASCH J.-.L., LAFFONT J.J., STRAUB S., 2008, “Renegotiation of Concession Contract in Latin America: Evidence from the Water and Transport Sectors,” International Journal of Industrial Organization, Special Issue on PPPs , 26: pp. 421-442.

GUASCH J.-.L., LAFFONT J.J., STRAUB S., 2003, “Renegotiation of Concession Contracts in Latin America”, World Bank Policy Research Working Paper 3011, Washington DC.

GUASCH J.-.L., STRAUB S., 2006, “Renegotiation of Infrastructure Concessions: An Overview”, Annals of Public and Cooperative Economics, 77(4), pp. 479-493.

GUELLEC, P., RALLE, P., 1995, *Les nouvelles théories de la croissance*, Repères, La découverte.

GUERIN SCHNEIDER, L., 2001, *Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France. Instrumentation et organisation.* Doctorat Gestion - Science de l'eau, ENGREF.

HALL D, LOBINA E, 2004, “Private and public interests in water and energy”, Natural resources forum 28, pp. 268-277.

HALL D., LOBINA E., 2003, “International Solidarity in Water: Public-Public Partnership in North-East Europe”, 3rd World Water Forum, Kyoto, Japan, accessible sur les sites www.world-psi.org, ou www.psiru.org.

HALL D., LOBINA E., 2003, “Problems with Private water concessions: a review of experience”, June 2003, working papers on line, www.psiru.org.

HAMMANI M., RUHASHYANKIKO J-F., B.YEHOUE E., 2006, “Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure, IMF Working Papers, April 2006.

HARRIS C., 2003, « Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons», World Bank Working Paper n°5.

HART O., 1995, “Firms, Contracts, and Financial Structure”, Oxford and New York: Oxford University Press, Clarendon Press.

HART O., 2001, “Financial contracting”, Journal of Economic Literature, volXXXIX, December 2001, pp. 1079-1100.

HART O., 2002, “Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships”, CMPO Working paper series n°03/061, July 2002.

HART O., 2003, “Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships,” Economic Journal, 119: pp. 69-76.

HEALD D., 2003, « Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes », *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, pp. 342-371.

HENRY C., MATHEU M., JEUNEMAîTRE A., (eds), 2001, *Regulations of Network Utilities: The European Experience*, OXFORD University Press.

HENRY, C., 1997, *Concurrence et services publics dans l’Union européenne,* Economie, PUF.

HERZOG P., 2004, Services d’intérêt général dans un espace multinational concurrentiel,

miméo.
HOLDER R., 2006, "A Decade of PFI Imparts Discipline and Process to UK Public Sector Infrastructure Procurement", *Standard & Poor's PPP Credit Survey,* May, pp.4-6.
HM TREASURY, 2003, "PFI: Meeting the Investment Challenge", HM Treasury website.
HM TREASURY, 2004, "Standardisation of PFI Contracts, version 3", April 2004, HM Treasury website.
HM TREASURY, 2006, "Preferred Bidder Debt Funding Competitions: Draft Outline Guidance for Feedback", August, 12p.
HM TREASURY, 2006, "Value for money assessment guidance", à l'adresse suivante, consultation le 25 août 2008,
http://www.hm-treasury.gov.uk./media/4/4/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf
HUET F., 2006, « Partenariats Public-Privé et concurrence pour le marché: quelles avancées depuis Demsetz (1968) ? », 53e Congrès de l'AFSE, Paris, septembre.
HUET F., SAUSSIER S., 2003 « Contractual Arrangements and the Provision of Public Interest Services : A Transaction Cost Analysis », Document de travail ATOM, Université de Paris Sorbonne.
INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE, 2004, « Evaluation des contrats globaux de partenariat : Principes, Méthode et Comparaisons », La Gazette des Communes-des Départements-des Régions, Collection Documents, Cahier détaché n° 2-14/1736.
IMF, 2004, *Public-Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department, March 12, 2004. http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm
INTERNATIONAL CONFERENCE, 2004, "Public-Private Partnerships: Theorical Issues and Empirical Evidences", Conseil d'État, Paris.
IOSSA E., MARTIMORT D., POUYET J., 2008, « Partenariats public-privé: quelques réflexions », Revue Économique, vol. 59, n°3, mai 2008, pp. 437-450
JENSEN M., MECKLING W., 1976, "Theory of the firm: Managerial Behavior and Agency Cost, and Ownership Structure" J.Finan.Econ, 3, pp. 305-360.
JOURNAL OFFICIEL, 2004, Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004
JULLIEN B, 1996, « L'impact des options extérieures sur les échanges en information asymétrique », Revue économique, vol47, n°3, pp. 437-446.
KAUL I., 2003, « Public goods : a positive analysis », Office of development studies, 3 October 2003.
KENNEDY D., 2002, « Contracting in transition economy municipal projects », BERD working paper n°75.
KIRAT T., MARTY F., 2005, « l'économie de la répartition des risques dans les contrats administratifs » in KIRAT T., *Economie et droit du contrat administratif : l'allocation des risques dans les marchés publics et les délégations de service public*, La documentation française, Paris, pp. 25-56.
KLEIN E., 2002, "The Role of Incomplete Contract in Self Enforcing Relationships", *in* Brousseau E. and Glachant J.M., (*ed.*), *The Economics of Contract*, Cambridge University Press, pp. 549-571.
KLEIN B, CRAWFORD R G, ALCHIAN A, 1978,"Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process", Journal of law and economics, October 21, pp.297-326.
KPMG, 2005, "Effectiveness of operational contracts in PFI", https://www.kpmg.com/
KORNAI J., 2001, *La transformation économique postsocialiste : Dilemmes et décisions*, éd. de la MSH, Paris.
KORNAI J., 1996, *Le système socialiste : l'économie politique du communisme*, Bibliothèque de l'ISMEA, PUG.
KORNAI J., 1990, *The Road to a Free Economy : Shifting from a Socialist System* : The

Example of Hungary, New York/London: W.W. Norton, trad. fr., *Du socialisme au capitalisme : l'exemple de la Hongrie*, éd. Gallimard, Paris.

KORNAI J., 1984, *Socialisme et économie de la pénurie*, Economica.

KRAWCZYK M., SIWEK K., 2003, « Le financement des infrastructures de transport en Pologne : expériences passées et développements futurs », Séminaire Paris 27-28 Novembre 2003, CEMT, miméo.

KRUGMAN P.R., 1991, *Geography and Trade*, Leuwen University Press and MIT Press, Cambridge.

LAFFONT J.-J., 2000, « Etapes vers un État moderne : une analyse économique », dans CAE, État et Gestion Publique, Actes du Colloque du 16 décembre 1999, La documentation Française, Paris.

LAFFONT J.-J., MARTIMORT D., 1999, "Separation of Regulators against Collusive Behavior", Rand Journal of Economics, 30 (2), pp. 232-262.

LAFFONT J.-J., TIROLE J., 1993, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press.

LAFFONT J.-J., 1996, « Privatisations et Incitations », Revue Economique, N°6, novembre, pp. 1239-1251.

LEIBENSTEIN H., 1966, « Allocative efficiency vs. « X-Efficiency » », The American Economic Review, vol. 56, n° 3 (Jun., 1966), pp. 392-415.

LEVY B., SPILLER P., 1994, "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation.", Journal of law, Economics and Organization 10(1): pp. 201-246.

LEVY B., SPILLER P. (eds.), 1996, *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*, New York, Cambridge University Press.

LICHERE F., 2006, *Pratique des partenariats publics privés,* Litec.

LIGNIERES P., 2005, *Partenariats Public-Privé*, Collection Affaires-Finances, 2ème Edition, LITEC.

LITTLECHILD S.C., 2008, "Some Alternative Approaches to Utility Regulation", Economic Affairs, Vol. 28, Issue 3, pp. 32-37, September 2008.

LITTLECHILD S.C., 2002, "Competitive Bidding for a Long-Term Electricity Distribution Contract", Vol.1, Issue 1, Review of Network Economics

LOBINA E., HALL D., 2003, "Problems with Private water concessions: a review of experience", June 2003, working papers on line, www.psiru.org.

LOWERY D, 1998, "Consumer sovereignty and quasi-market failure", journal of public administration research and theory: J-PART, vol 8, n°2, April 1998, pp. 137-172.

LYONNET DU MOUTIER M., 2006, *Financement sur projet et Partenariats Public-Privé*, Collection les essentiels de la Gestion, Editions EMS.

MARTY F., VOISIN A., 2008, "Partnership contracts, project finance and information asymmetries: from competition for the contract to competition within the contract?", N° 2008-06, Document de travail de l'OFCE, février 2008.

MARTY F., TROSA S., VOISIN A., 2006, *Les partenariats publics-privés*, Collection Repères, La Découverte.

MATSUKAWA T., HABECK O., 2007, "Review of Risk Mitigation Instruments for Infrastructure Financing and Recent Trends and Developments", TRENDS AND POLICY OPTIONS No. 4, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

MARTIMORT D., POUYET J., 2008, « To Build or not to Build: Normative and Positive Theories of Public–Private Partnerships », International Journal of Industrial Organization, vol. 26, n°2, mars 2008, pp. 393-411.

MARTIMORT D., SAND-ZANTMAN W., 2007, "Signalling and the Design of Delegated

Management Contracts for Public Utilities," Rand Journal of Economics, 37: pp. 763-782.

MASKIN E., TIROLE J., 2008, "Public-private partnerships and government spending limits", International Journal of Industrial Organization, 26 (2008), pp. 412-420.

MENARD C., 1997, *L'économie des organisations*, Repères, La découverte.

MENARD C., 2003, "L'approche néo-institutionnelle: des concepts, une méthode, des résultats", Cahiers d'économie politique, n°44, l'Harmattan, 2003.

MÉNARD C., 2009, "From technical integrity to institutional coherence: regulatory challenges in the water sector", in GHERTMAN M., MÉNARD C., *Regulation, Deregulation, Reregulation : Institutional Perspectives*, Edward Elgar.

MENARD C., OUDOT J.-M., 2009, « L'évaluation préalable dans les contrats de partenariat », Revue française d'administration publique, n°130, pp. 349-364.

MENARD C., OUDOT J.-M., 2006, "Equity and Risk Allocation in Defense Procurement Contract", Centre Atom, Présentation au Séminaire du LED en Octobre 2006.

MENARD C., SHIRLEY M. M. (eds.), 2005, *Handbook of New Institutional Economics*, 2005 Springer.

MILLER N H, PAZGAL A I, 2001, "the equivalence of price and quantity competition with delegation", the RAND journal of economics, vol32, n°2, summer 2001, pp. 284-301.

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, 2005, *Les contrats de partenariat, principes et méthodes*, mai 2005.

MIQCP (Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques), 2006, "Comprendre les pratiques européennes : Evolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne », Observer, Etude, septembre 2006.

MUCCHIELLI J-L., 1998, *Multinationales et mondialisation*, Editions du Seuil, Point Economie.

MUELLER, D., 1989, *Public Choice I,* Cambridge University Press.

NATIONAL AUDIT OFFICE, 2001, "Innovation in PFI Financing: the Treasury Building Project", HC 328, Session 2001-2002, November, 35p.

NATIONAL AUDIT OFFICE, 2003, "Delivering Better Value for Money from the Private Finance Initiative", June.

NATIONAL AUDIT OFFICE, 2003, "PFI: Construction Performance". London: National Audit Office, HC371.

NATIONAL AUDIT OFFICE, 2006, Ministry of Defence – Major Projects Report 2006, HC 23, session 2006

NATIONAL AUDIT OFFICE, 2007, "Benchmarking & market testing the ongoing services of PFI projects", HC 453 Session 2006

NATIONAL AUDIT OFFICE, 2007, "Improving the PFI Tendering Process", London: National Audit Office, HC149.

NATIONAL AUDIT OFFICE, 2009, "The failure of Metronet", London : National Audit Office, HC 512.

NATIONS UNIES, 1996, *World Investment Report : Investment, Trade, and International Policy Arrangements*, United Nations.

NEWBERY D M, 2004, "Privatising network industries", Cesifo working paper n°1132, February 2004.

NISKANEN, W. A., 1987, "Bureaucracy", in Charles K. Rowley (Ed.). *Democracy and Public Choice*, Oxford: Basil Blackwell.

NORTH D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

NORTH D.C., 2005, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, trad. fr., *Le processus du développement économique*, Editions d' Organisation.

OBSTFELD M., ROGOFF K., 2000, "The six major puzzle in international macro-economics: is there a common cause?" NBER Working Papers, n° W7777.

OETTLE K, 1999, "Regulation in the transport sector", Annals of Public and Cooperative Economics, 70: 2, pp. 319-329.

OLSON M., 1965, *The logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.

OUDOT J.-M., MENARD C., 2006, "Equity and Risk Allocation in Defense Procurement Contract", Centre Atom, Présentation au Séminaire du LED en Octobre 2006.

PARTNERSHIPS UK, 2006, Report on Operational PPP/PFI Projects, March.

PERRET B., 2001, *L'évaluation des politiques publiques*, Collection Repères La Découverte.

PERROUX F., 1964, *L'Economie du XXème siècle*, PUF, Paris.

PIGOU A. C., 1924, *Economics of Welfare*, Londres.

PHILIPPE J., 1998, « La mesure du marché pertinent », Revue française d'économie, Volume 13 N°4, pp. 125 - 159.

PIRON, V., 2004, « la dimension économique du partenariat public-privé dans les transports », Transports, numéro 424, mars avril, mai, pp. 93 – 103

PORTER M., 1990, *The competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.

PPIAF (World Bank), 2009, "Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects-update 2", 03/05/2009.

PPIAF (World Bank), 2005, "Helping to eliminate poverty and achieve sustainable development through public-private partnership in infrastructure", Annual Report.

PRAGER R., 1990, "Firm behaviour in franchise monopoly market", RAND Journal of Economics, vol.21, n°2.

PRIEST, G.L., 1993, " The Origins of Utility Regulation and the "Theories of Regulation" Debate", Journal of Law and Economics, Vol.36, N°1, Part 2, John M.Olin Centennial Conference in Law and Economics at the University of Chicago (April), pp. 289-323.

PWC, 2008, « Building New Europe's Infrastructure», adresse de consultation : www.pwcglobal.com, dernière consultation mars 2010.

PWC, 2006, « Hybrid PPPs : Levering EU Funds and Private Capital », Report for PPIAF, january 2006, adresse de consultation : www.ppiaf.org, dernière consultation décembre 2006.

PWC, 2004, « Developing Public Private Partnerships in New Europe », PriceWaterhouseCoopers. May 2004.
http://www.pwcglobal.com/ie/eng/about/svcs/corp_finance/pwc_ppp04.pdf

RAISER M, DI TOMMASO M, WEEKS M, 2000, "The measurement and determinants of institutional change: Evidence from transition economies", Working paper University of Cambridge, téléchargeable à l'adresse suivante :
http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/wp0029.pdf

RAVIX J.-L, 1990, « L'émergence de la firme et des coopérations inter-firmes dans la théorie de l'organisation industrielle : Coase et Richardson », *Revue d'Economie Industrielle*, n°51, 1er trimestre.

RAVIX J.-L, 2008, "Nature and Governance of the Firm: In Search of an Integrated Perspective", *International Review of Applied Economics*, Vol. 23/4, July.

RIESS A., 2005, "Is the PPP model applicable across sectors? ", EIB Papers, Vol. 10, n°2.

RODRIK D., 2006, « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? », adresse de consultation à la date du 26 juillet 2008 :
http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/lessons%20of%20the%201990s%20review%20_jel_.pdf

ROSENAU, P. V., eds., 2000, *Public-Private Policy Partnerships*, MIT Press, Cambridge, Mass. and London.

SAUSSIER S. and YVRANDE-BILLON A., 2007, *Economie des coûts de transaction*, La Découverte – collection Repères n°408, Paris, 122p.

SAUSSIER S., 2000, “Transaction Costs and Contractual Completeness”, Journal of Economic Behaviour and Organization, 42, pp. 189-206.

SAUSSIER S., MENARD C., HUET F., STARAPOLI C., 2004, « Mode de gestion et efficacité de la distribution d’eau en France : Une analyse néo-institutionnelle », Rapport pour le Ministère de l’écologie et du développement durable (Bureau de l’eau).

SCHWEINBERGER A G, 2000, “The economics of international transfers”, Economica, New series, vol.67, n°266, pp. 301-302.

SHLEIFER A., 1998, “State versus Private Ownership”, Journal of Economic Perspectives, vol.12, Autumn, pp.133-150.

SPILLER P.T., TOMMASI M., 2005, “The institutions of Regulation: An application to Public Utilities”, dans C. Ménard and M. M. Shirley (eds.), Handbook of New Institutional Economics, pp. 515–543, 2005 Springer. Printed in the Netherlands.

SIMON H., 1947, Administrative Behavior. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, traduction française par Pierre-Emmanuel Dauzat, 1983, Economica.

STANDARD AND POOR’S, 2005, “Central and Eastern European Local Government Review”, International public Finance Ratings, www.standardandpoors.com.

STANDARD AND POOR’S, 2003, “Local and Regional Governments”, www.standardandpoors.com.

STERN J., 2002, “Overview: Retrospect and prospects for 2002”, Central and Eastern Europe and FSU Prospects for 2002, Platts.

STIGLITZ J., 2002, *La grande désillusion*, Poche, n° 15538.

STIGLITZ J., 1998, “The private uses of public interest: incentives and institutions”, Journal of Economic Perspectives, vol.12; n°12, pp. 3-22.

STOFFAËS C. (dir.), 1997, *Services publics comparés en Europe exception française, exigence européenne*, travaux des élèves de l’ENA (promotion Marc Bloch), 2 tomes, La Documentation française.

STOFFAËS C. (dir.), 2003, « Vers une régulation européenne des réseaux », Rapport du groupe de réflexion sur le Livre vert sur les services d’intérêt général.

STAROPOLI C., YVRANDE-BILLON A., 2009, "La dynamique des réformes d'industries de réseaux: le cas de l'électricité et des chemins de fer en Grande-Bretagne", Annals of Public and Cooperative Economics 80, 1, pp. 89-117.

STRELOW H., 2002, « Infrastructures de transport dans l’Union européenne et les pays d’Europe centrale », Statistiques en bref n°4, Eurostat.

THOMSON C., GOODWIN J., YESCOMBE E.R., 2005, « Évaluation des opérations de la BEI », http://www.bei.org/publications et pour les projets : http://www.bei.org/projects/evaluation/, dernières consultations le 5/05/07.

TIROLE J., 2007, “Bounded Rationality and Incomplete Contracts”, Working Paper IDEI, Université de Toulouse 1, May, 37p.

TIROLE J., 1999, « Concessions, concurrence et incitations », Revue d’économie financière, 51, pp. 79-92.

TORRES L., PINA V., 2001, “Public-Private Partnerships and Private Finance in the US and Spanish Local Governments”, *The European Accounting Review*, 10-3, pp. 601-619.

TULLOCK, G., 1989, *The Economics of Special Privilege and Rent-Seeking*. Boston & Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

UNCTAD, 2003, World Investment report 2003.

VIRTUOSITY CONSULTING, 2005, “Successful Examples of Public-Private Partnerships and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development”, Under Contract with the OECD/ECMT Transport Research Centre, dernière consultation le 25/08/2008, téléchargeable à l’adresse suivante:

http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/PPPsuccessStories.pdf
WILLIAMSON, J., 1990, “What Washington means by policy reform?”, dans le volume de la conférence internationale de “The Institute for International Economics”: the progress of policy reform in Latin America in 1990, consultable à l’adresse suivante : http://www.piie.com/staff/jwguide.cfm#topic3 (dernière consultation le 8/12/2009)
WILLIAMSON, O. E., 2004,"The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract", Working Paper, Berkeley.
WILLIAMSON O.E, 2002, “The lens of contract: private ordering”, Contractual theories of the firm, vol.92, n°2.
WILLIAMSON O.E., 2002, “The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract”, Journal of Economic Perspectives”, Volume 16, number 3, Summer.
WILLIAMSON O.E, 2000, “Why law, economics, and organization?”, UC Berkeley public law and legal theory working paper n°37.
WILLIAMSON O. E., 1999, "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective", Journal of Law, Economics and Organization, 15(1), pp. 306-342.
WILLIAMSON O. E., 1996, *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press.
WILLIAMSON O. E., 1993, “Calculativeness, Trust, and Economic Organization”, Journal of Law and Economics, April, 146, pp. 23-58.
WILLIAMSON O. E., 1988, "Corporate Finance and Corporate Governance", Journal of Finance, 43, pp. 567-591.
WILLIAMSON O. E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New-York.
WILLIAMSON O. E., 1983, "Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange", American Economic Review, 73(4), pp. 519-540.
WILLIAMSON O.E., 1976, “Franchise Bidding for Natural Monopolies – In General and with Respect to CATV”, *Bell Journal of Economics*, volume 7, number 1, Spring, pp. 73-104.
WILLIAMSON O. E., 1975, *Markets and Hierarchies*, The Free Press, New York.
WILLNER J., 2001, “Ownership, efficiency, and political interference”, in European Journal of Political Economy, vol.17, no. 4, pp. 723-748.
WORLD BANK, 2009, the *World Bank Annual Report: Year in review,* New-York: Oxford University Press.
WORLD BANK, 2007, *World Investment Report: Transnational Corporations, Industries and Development,* New-York: Oxford University Press.
WORLD BANK, 2007, *World development Report: Development and the next generation*, New-York: Oxford University Press.
WORLD BANK, 2006, *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, New-York: Oxford University Press. Téléchargeable à l’adresse suivante : http://rru.worldbank.org/Toolkits/InfrastructureRegulation/
WORLD BANK, 2005, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, DC, World Bank.
WORLD BANK, 1998, *World Investment Report: Knowledge and Information for Development*, New-York: Oxford University Press.
WORLD BANK, 1994, World Development Report: *Infrastructure for Development*, New-York: Oxford University Press.
YVRANDE-BILLON A., 2008, "Concurrence et délégation de services publics. Quelques enseignements de la théorie des coûts de transaction", Revue Française d'Economie 22, pp. 97-131.
YVRANDE-BILLON A., 2007, Concurrence et délégation de services publics :Quelques enseignements de la théorie des coûts de transaction, Working Paper ATOM.

YVRANDE-BILLON A., 2003, "Contractual Choices and Performances: Evidence from the British Railways", Working Paper ATOM, N°2003-6.

YVRANDE-BILLON A., 2003, "Les déterminants du choix de la durée des contrats dans la nouvelle structure ferroviaire britannique", Cahiers scientifiques du transport 43 pp. 147-163.

YVRANDE-BILLON A., MÉNARD C., 2003, "Institutional Constraints and Organizational Changes: The Case of the British Rail Reform", Working Paper ATOM, N°2003-19.

ZADRA-VEIL C., 2009, « Les partenariats public-privé hybrides : méthodes d'évaluation » dans CAMPAGNAC E. (ss. la dir.), 2009, *Evaluer les partenariats public-privé en Europe*, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.