



HAL
open science

Contrats de service public et efficacité

Anna Egea

► **To cite this version:**

| Anna Egea. Contrats de service public et efficacité . 2016. hal-01763398

HAL Id: hal-01763398

<https://hal.science/hal-01763398>

Submitted on 11 Apr 2018

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.

Contrats de service public et efficacité

d'après Philippe Gagnepain¹, Marc Ivaldi² et David Martimort³
« The Cost of Contract Renegotiation: Evidence from the Local Public Sector »⁴

Dans un contexte de contraintes budgétaires fortes, la maîtrise des dépenses est une des préoccupations majeures de la gestion des services publics.

Les transports collectifs de proximité représentant chaque année plusieurs milliards d'euros de dépenses⁵, les économistes cherchent à aider les décideurs à contrôler les coûts d'exploitation. Ils s'intéressent pour cela à la relation entre collectivités locales et entreprises de transport public urbain, dans un contexte où ces collectivités souffrent d'un déficit d'information.

Lorsqu'elles ne les confient pas à une régie publique, les collectivités locales délèguent les services publics à des entreprises privées. Le contrat de délégation de service public impose les principes de service universel destinés à garantir la continuité du service et l'égalité entre les usagers. Ces règles, en particulier les règles de tarification aux usagers, créent un manque à gagner pour les entreprises que l'autorité régulatrice (la municipalité, par exemple) prend à sa charge pour que l'activité reste rentable. **Alors que l'activité est déléguée à une entreprise, comment les collectivités locales peuvent-elles garder une maîtrise des coûts, de sorte à réduire le montant de la subvention qu'elles versent ?**

Le contrat de délégation est l'instrument dont dispose l'autorité régulatrice pour inciter l'opérateur à faire des efforts d'efficacité, donc à réduire ses coûts. Ici dans le cas des transports urbains, Gagnepain, Ivaldi et Martimort ont cherché à voir si les contrats de délégation étaient incitatifs, et si la durée de contrat, limitée à 5 ans, contribuait ou limitait les incitations.

¹ Centre d'économie de la Sorbonne (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et CNRS) et Paris School of Economics.

² EHESS et Toulouse School of Economics.

³ Paris School of Economics.

⁴ Paru dans *American Economic Review*, Octobre 2013, v. 103, n° 6, p. 2352-2383.

⁵ 20 milliards en 2007, soit 1% du PIB. Source : Groupement des autorités responsables de transport.

Une négociation asymétrique

Une fois définies les conditions de service, le régulateur a intérêt à ce que l'opérateur limite ses dépenses. Si le contrat de délégation est bien conçu, c'est-à-dire s'il tient compte des caractéristiques de l'entreprise comme sa capacité et ses intentions de réaliser des gains d'efficacité, l'entreprise peut être incitée à gagner en efficacité. Mais le régulateur ne dispose pas de ces informations, aussi il lui est difficile de rédiger un contrat qui soit le plus incitatif possible pour l'entreprise avec laquelle il traite.

La théorie économique suggère, en cas d'asymétrie d'information, de donner le choix à l'entreprise entre plusieurs types de contrats. Mieux informée que le régulateur sur ses propres caractéristiques et sur ses intentions, elle choisira le contrat dont le mode de rémunération convient le mieux aux risques qu'elle souhaite prendre et aux efforts d'efficacité qu'elle envisage. Ce mécanisme est comparable à celui des polices d'assurance où le montant de la prime et de la franchise dépendent du choix de l'assuré, en fonction des risques auxquels il pense être exposé et des actions qu'il est prêt à mettre en œuvre pour les minimiser.

Dans les transports urbains, le « menu de contrats » s'articule autour de deux principales règles de rémunération. L'option la plus sûre pour les entreprises est le contrat « coût du service » où tous les coûts sont remboursés par la subvention publique. Ce contrat n'est pas incitatif du point de vue de l'efficacité car il suffit de justifier ses frais pour être remboursé. L'autre contrat, le contrat « prix fixe », prévoit une subvention en début d'exercice qui n'est pas révisée ensuite. Il est plus risqué, mais aussi plus incitatif car si les coûts sont inférieurs à ce qui a été anticipé, l'entreprise dégage une marge.

Cinq ans plus tard : la renégociation

La durée des contrats peut aussi jouer sur la portée incitative d'un contrat. Depuis la loi Sapin de 1993, les contrats de délégation de transport public urbain durent en moyenne cinq ans. Au terme des contrats, des appels d'offre doivent permettre à l'autorité organisatrice de choisir l'opérateur le plus efficace parmi les concurrents. En pratique, ce sont souvent les mêmes opérateurs qui restent en place, ce qui laisse à penser que ce sont les plus efficaces ou qu'il n'existe pas de concurrents. L'enchaînement de plusieurs contrats entre une autorité organisatrice et un même opérateur est, finalement, assimilable à une relation de long terme.

Cette relation, de fait de long terme, est néanmoins marquée par des renégociations à chaque échéance. À cette occasion, le régulateur peut s'appuyer sur l'information révélée par l'opérateur lors de la période précédente. Ainsi, contrat après contrat, les informations révélées réduisent l'asymétrie d'information entre les deux parties. Afin de ne pas révéler trop d'information et ainsi perdre l'avantage qui peut leur permettre de dégager une rente, les entreprises peuvent réduire leur effort d'efficacité. Cet effet est connu sous la dénomination « ratchet effect » et a fait l'objet de nombreuses études économiques⁶.

La renégociation peut être une limite à la portée incitative des contrats, surtout pour les contrats « prix fixe », les plus incitatifs. En choisissant ce contrat, l'entreprise révèle sa capacité à gagner en efficacité. Le régulateur peut profiter de cette information pour baisser sa subvention lors de la négociation suivante.

⁶ Par exemple : Laffont Jean-Jacques et Tirole Jean (1993), *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press.

Dans cette perspective, **pourquoi les entreprises réduiraient-elles leurs coûts de production si cela les conduit à une renégociation défavorable et ne leur permet pas de dégager de rente supérieure ?**

Un modèle théorique simplifié

Afin de mesurer l'efficacité de la délégation des transports urbains en France, Gagnepain, Ivaldi et Martimort construisent un modèle qui se veut plus simple et réaliste que les modèles théoriques usuels⁷. Ils adaptent un modèle⁸ dans lequel les informations dont dispose le régulateur (le « principal ») sont limitées face à l'expertise de l'entreprise (l' « agent »). Si la littérature économique suggère qu'il peut exploiter l'information de la période précédente sur les coûts du service pour définir le montant de sa subvention, cela semble trop éloigné de la réalité. Dans ce modèle, la seule information que le régulateur utilise d'une période sur l'autre est le choix de contrat fait par l'entreprise lors de la période précédente.

Le modèle décrit une relation de délégation de service public sur deux périodes consécutives, avec renégociation à mi-parcours. Il est appliqué à des données françaises qui portent sur 49 réseaux de transports des zones urbaines de plus de 100 000 habitants, entre 1987 et 2001, soit 136 contrats de délégation. Il permet de comprendre les déterminants qui influencent le niveau de la subvention publique et l'effort de l'opérateur pour réduire ses coûts. Il permet également de mesurer le « bien-être » global généré par l'organisation des transports publics urbains afin d'éclairer le débat sur la durée de contrat.

Durée de contrat et incitation

La théorie des contrats prône un allongement des contrats, la fréquence des renégociations étant susceptible de limiter les incitations à gagner en efficacité. Gagnepain, Ivaldi et Martimort comparent donc le coût social du système en vigueur, où les contrats durent 5 ans en moyenne, et celui d'un scénario où la durée de contrat serait plus longue.

Le coût social englobe l'ensemble des coûts que l'organisation des transports publics urbains fait peser sur les contribuables. À service rendu identique, le système le plus efficace est celui dont le coût global est le plus bas. Le coût social est plus lourd si l'opérateur capte une partie de la subvention à son profit.

Le modèle permet d'estimer le coût social du système en vigueur. Il est ensuite reparamétré pour mesurer l'efficacité d'un scénario où l'engagement serait long. **Les estimations confirment les prédictions théoriques qui suggèrent que le coût social d'un contrat de longue durée est inférieur à celui où des renégociations de contrat sont régulièrement mises en place. Cependant, les gains sont inégalement répartis entre les opérateurs et les contribuables : on comprend pourquoi les opérateurs peuvent être favorables à un allongement de la durée des contrats.**

⁷ Ces modèles décrivent la relation entre d'un acteur économique, désigné comme étant le « principal », dont l'action dépend de l'action ou de la nature d'un autre acteur, « l'agent », sur lequel le principal est imparfaitement informé. Il s'agit donc d'étudier les conséquences d'une asymétrie d'information. (Wikipédia)

⁸ Modèle « Principal-Agent » issu de Laffont Jean-Jacques et Tirole Jean (1993), *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press.

Parce que le secteur est naturellement déficitaire, le financement des transports urbains met fortement à contribution les collectivités locales, surtout en situation de délégation. Il est donc nécessaire de mettre en place des stratégies pour contrôler les coûts de production. Cet article s'intéresse à la régulation par les menus de contrats ainsi qu'à la durée des contrats qui joue sur l'incitation à gagner en efficacité. D'une part, il propose un modèle permettant d'estimer l'efficacité d'un système quand le régulateur a peu d'informations. D'autre part, il permet de montrer qu'un allongement de la durée de contrat améliore le profit des opérateurs au détriment du bien-être du contribuable.

La durée de contrat est une des pistes permettant d'agir sur la dimension incitative des contrats, donc sur l'efficacité des opérateurs et la maîtrise des coûts. **La question de la concurrence lors de l'attribution du marché est également importante. Le secteur des transports publics urbains est fortement concentré autour de quelques grands groupes industriels.** Bien que des pratiques anticoncurrentielles aient été sanctionnées par la justice, le nombre d'acteurs du secteur a encore diminué avec la fusion de deux groupes, Transdev et Véolia, en 2011. Un prochain article se penchera sur les effets de cette fusion en termes de concurrence et de gains d'efficacité⁹. Il est à craindre que cette fusion n'ait pas permis d'obtenir des gains de productivité significatifs.

⁹ Philippe Gagnepain et David Martimort, « Merger Guidelines for Bidding Markets », à paraître dans la *Revue économique* en 2016.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Pour un état des lieux sur le coût de transports en France : « Les transports publics urbains. Synthèse du Rapport public particulier de la Cour des Comptes », avril 2005. [↪ consulter](#)
- An, Yonghong, and Daiqiang Zhang. "Identifying a Dynamic Cost-Based Contract Model, with an Application to Transport Procurement Contracts." Working paper (2015). [↪ consulter](#)
- Abito, Jose Miguel. "Agency Costs in Environmental Regulation: Evidence from Regulated Electric Utilities." Working paper (2014). [↪ consulter](#)