

Conférence d'ouverture: L'Etat et l'économie

Martial FOUCAULT
Professeur, Université de Montréal
Département de Science Politique
martial.foucault@umontreal.ca



4 défaillances principales

- ▶ L'existence de biens collectifs
 - Taxonomie des biens collectifs nationaux et internationaux
- ▶ L'existence d'effets externes ou externalités
 - Solutions apportées : Pigou vs. Coase
- ▶ Les situations économiques de concurrence imparfaite
 - Monopole naturel / cartels / oligopoles
- ▶ La présence d'asymétrie d'informations
 - Aléa moral / sélection adverse

Comment définir la concurrence ?

- ▶ La théorie économique classique précise que la concurrence **pure et parfaite** conduit à une allocation optimale des ressources disponibles.
- ▶ Sous quelles conditions ?
 - Atomicité des agents
 - Homogénéité donc pas de différenciation des produits
 - Libre entrée sur le marché
 - Information parfaite (ou symétrie informationnelle)
 - Mobilité parfaite des facteurs de production



Concurrence et politique de concurrence

- ▶ Politique de concurrence est un outil « récent » à la disposition des **États** afin d'assurer les conditions de **concurrence pure et parfaite** → forme de **régulation**.
- ▶ Objectifs de la politique de concurrence
 - Différents selon les pays et les périodes historiques (ex: USA et compétitivité externe)
 - Parfois confondus avec la politique industrielle (ex: Japon)
 - Un objectif dit « structuraliste » ou dilution du pouvoir de marché
 - Un objectif d'efficacité économique



Objectif 1 : dilution du pouvoir de marché

- ▶ L'approche structuraliste (ou école de Harvard) admet que « + un marché est concentré + les profits des firmes sont importants ».
 - Si firmes sont nombreuses → risque d'entente sur les prix → barrières à l'entrée pour les nouveaux entrants → augmentation des parts de marché.
 - Or, ce n'est pas tant le nombre de firmes présentes qui compte pour assurer la concurrence que la menace d'entrée de nouvelles firmes → **marché contestable**.
- ▶ Conséquence : une politique de concurrence peut chercher à rendre le marché contestable (ex: déréglementation) plutôt que de diffuser le pouvoir économique.



Objectif 2 : efficacité économique

- ▶ Ecole de Chicago (années 70-80) en opposition à la relation structuraliste :
Concentration = monopole = prix élevés
 - Si monopole (rendements croissants) = préférence pour une seule firme même si elle dispose d'un pouvoir de marché et ne dilue pas.
 - Si concentration industrielle sur un marché = taux de profits élevés = mauvais indicateur de la nature concurrentielle
 - Si absence de pouvoir de marché (=prix proches des coûts de production alors profits faibles), risque de désincitation à innover. Le pouvoir de marché apparaît comme un mal nécessaire propice à l'innovation (Schumpeter).
- ▶ Conséquence : la politique de concurrence doit tenir compte du pouvoir de marché mais aussi les gains d'efficacité qui peuvent en résulter. (ex: contrôle des fusions-acquisitions)



Concurrence imparfaite

Agents	1 vendeur	Quelques vendeurs	Plusieurs vendeurs
1 acheteur	Monopole bilatéral	Monopsone contrarié	Monopsone
Quelques acheteurs	Monopole contrarié	Oligopole bilatéral	Oligopsone
Plusieurs acheteurs	Monopole	Oligopole	Concurrence pure et parfaite

Sc-Po Bordeaux

7

Concurrence imparfaite

Agents	1 vendeur	Quelques vendeurs	Plusieurs vendeurs
1 acheteur	Marché du nucléaire (Framatome et EDF)	Marché de l'électricité	SNCF (achat de locomotives)
Quelques acheteurs	Concorde / droits TV sport	Marché de la haute-couture	Centrales d'achat grande distribution
Plusieurs acheteurs	Gaz de France	Marché de l'automobile / OPEP	Marché financier

Sc-Po Bordeaux

8

Un cas particulier : le monopole naturel

- ▶ Définition : un monopole naturel correspond à une situation de marché où une entreprise peut produire à des coûts plus bas que plusieurs entreprises qui coexisteraient.
- ▶ Caractéristique : présence de rendements d'échelle croissants
 - $F(nX) = n^{\alpha}X$ (avec $\alpha > 1$) → on dit qu'il y a rendement d'échelle croissant si lorsque l'on multiplie la quantité de facteurs de production par n , la quantité produite est multipliée par un facteur supérieur à n .
 - Rendements d'échelle constants : $F(nX) = nX$
 - Rendements d'échelle décroissants : $F(nX) = n^{\beta}X$ ($\beta < 1$)

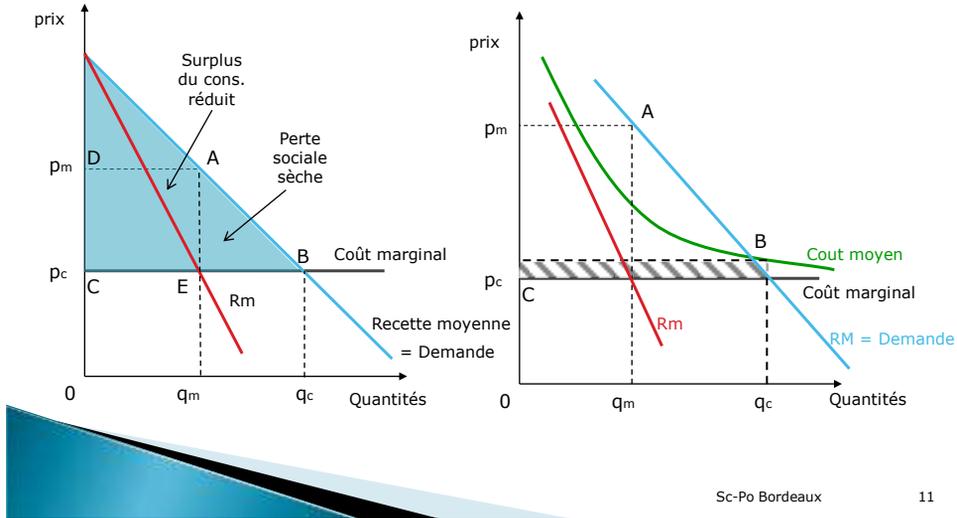


Monopole naturel et intervention de l'Etat

- ▶ En règle générale, les entreprises produisent des biens jusqu'à ce que le coût marginal de la dernière unité produite assure un profit positif et arrête produire quand le profit est négatif. On parle de tarification au coût marginal qui égalise le prix.
- ▶ Si le coût marginal est décroissant, les firmes vendent leur production à un prix inférieur au coût moyen, donc à perte.
- ▶ Mais la société a tout intérêt à ce qu'une seule firme reste sur le marché dans un premier temps mais peut être victime du pouvoir de monopole de cette firme car elle sera seule à fixer les quantités et les prix.
- ▶ Monopole naturel : industries de réseaux (télécommunications, énergie, transport ferroviaire...) car marché où la part des coûts fixes est très importante donc coût marginal très faible.



Monopole et monopole naturel



Sc-Po Bordeaux

11

Monopole naturel et intervention de l'Etat : quelles politiques ?

- ▶ Si aucune intervention → maintien de la perte sociale sèche (et donc maintien de l'externalité négative du prix élevé).
- ▶ Quels instruments d'interventions ?
 - **Nationaliser**
 - **Réglementer**
 - **Faciliter ou encourager la concurrence**

Sc-Po Bordeaux

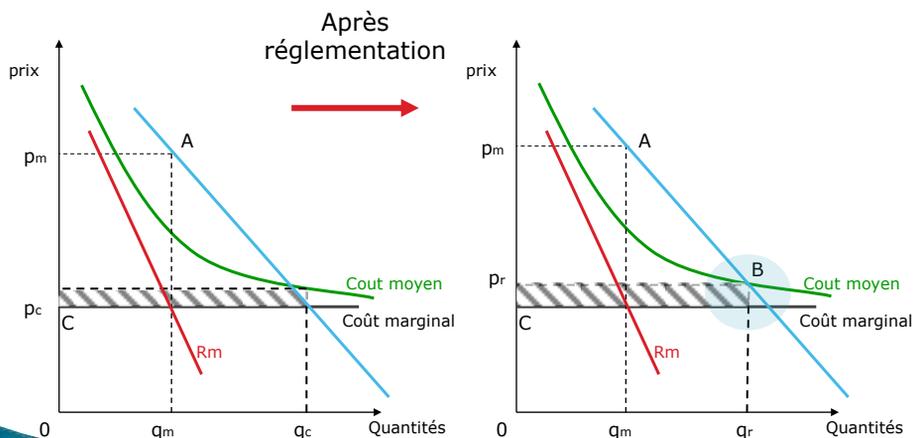
12

Instrument d'intervention : la tarification administrée

- **Price cap** : plafond de prix
 - Le régulateur fixe a priori un prix à ne pas dépasser, théoriquement indépendant des cours de production.
 - **Avantage** : l'entreprise est incitée à l'effort puisqu'elle conserve ses gains de productivité.
 - **Inconvénient** : les coûts de l'entreprise n'étant pas connus, celle-ci pourra bénéficier d'une rente.
- **Cost plus** : fixation d'une marge
 - Le régulateur fixe les prix de façon à ce qu'ils couvrent les coûts de production.
 - **Avantage** : l'entreprise n'a pas intérêt à dissimuler ses coûts au régulateur puisqu'elle rentrera toujours dans ses frais, éventuellement sous forme de subventions (remboursement de l'écart entre coûts et recettes).
 - **Inconvénient** : l'entreprise n'est pas incitée à l'effort, puisqu'elle ne conserve pas les gains de productivité.

Sc-Po Bordeaux

13



Sc-Po Bordeaux

14

La réglementation comme outil de régulation

- ▶ Objectif de la réglementation : maintenir les prix aussi bas que possible (afin d'égaliser prix et coûts moyens)
- ▶ Outils à la disposition des États:
 - Négociation sur les prix entre fournisseurs et utilisateurs
 - Réduire les barrières à l'entrée
 - Promouvoir la rivalité entre firmes qui peuvent potentiellement fournir la même production
 - Réduire les asymétries d'information
 - Car le réglementeur a besoin de connaître les coûts et leur évolution potentielle
 - Problème de l'aléa moral (asymétrie sur le comportement) et sélection adverse (asymétrie sur le bien)

Limites de la réglementation

- ▶ Stiglitz avance 2 familles de limites:
 - Réglementations sont souvent inefficaces car :
 - Risque d'excès d'investissement des entreprises pour maximiser leurs profits
 - Risque de subventions croisées intenable à long terme
 - Faible incitation à innover car lorsque les entreprises en monopole baissent leurs coûts, les prix réglementés baissent proportionnellement
 - Intérêt public en difficulté !
 - Théorie de la captation → les personnes chargées de réglementer peuvent se retrouver dans le camp de ceux qu'elles réglementent (corruption, confiance, expertise).
 - Les agences de régulation ont tendance à recruter parmi les membres des entreprises réglementées (télécommunications, énergie, défense...)

Comment ouvrir un monopole public à la concurrence

- ▶ Si l'Etat souhaite limiter les défaillances du marché en présence de monopole, 3 politiques publiques sont envisageables :
 - La « désintégration » verticale : créer plusieurs entités en charge respectivement des infrastructures (ferroviaire, électricité...) et des services utilisateurs de ces infrastructures.
 - démantèlement des monopoles industriels (Lévêque, p. 66)
 - La « désintégration » horizontale : créer des sous-monopoles comparables ou concurrents entre eux. Avantage : utiliser les coûts des entreprises concurrentes comme référence pour déterminer le plafond de prix. Ou mettre aux enchères le droit de devenir un monopole régional.
 - Encourager la concurrence sur des biens et services de substitution.

Partenariats public-privé

- ▶ Définitions
- ▶ Acteurs
- ▶ Formes de PPPs
- ▶ Points clés
- ▶ Exemples

Définition

Un partenariat public-privé (PPP) est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation de projets de l'administration publique.

Marty, Trosa, Voisin. 2006. Les partenariats public-privé.



Éléments clé

- ▶ Le PPP: montages associant public et privé.
- ▶ L'Etat attribue à un opérateur privé un mandat pour
 - la construction,
 - la mise en disponibilité,
 - la maintenance d'une infrastructure
- ▶ Pouvoirs publics versent une rémunération (loyer) pendant la durée du contrat, liée à la performance.
- ▶ Outil de partage des risques.



Les acteurs

- ▶ Les commanditaires:
 - L'Etat
 - Les collectivités locales

- ▶ Investisseurs :
 - Constructeurs
 - Exploitant
 - Partenaire financier
 - Banques, arrangeurs obligataires

- ▶ Citoyen-consommateur

Constitution d'une société dédiée à la gestion du projet : **Société Projet**



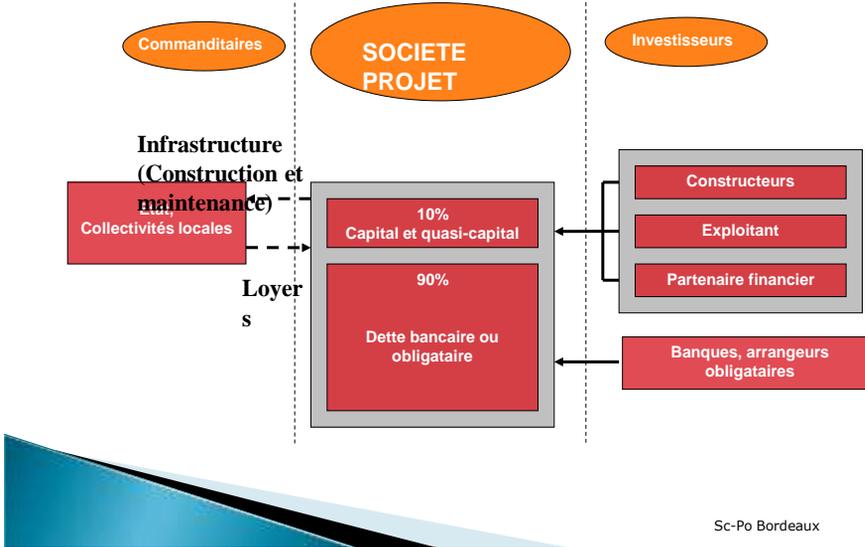
Différentes formes de PPPs

TABLEAU 1 - Différents types de partenariats public-privé

Option	Exploitation et maintenance	Investissements en capital	Risque commercial	Propriété des actifs	Durée (en années)
Régie directe	Public	Public	Public	Public	-
Contrat de service [Outsourcing]	Public/privé	Public	Public	Public	1-2
Contrat de gestion	Privé	Public	Public	Public	3-5
Affermage	Privé	Public/Privé	Partagé	Public	8-15
Concession	Privé	Privé	Privé	Public	25-30
BOT (Build, Operate & Transfer)	Privé	Privé	Privé	Privé	20-30
Privatisation	Privé	Privé	Privé	Privé	indefini

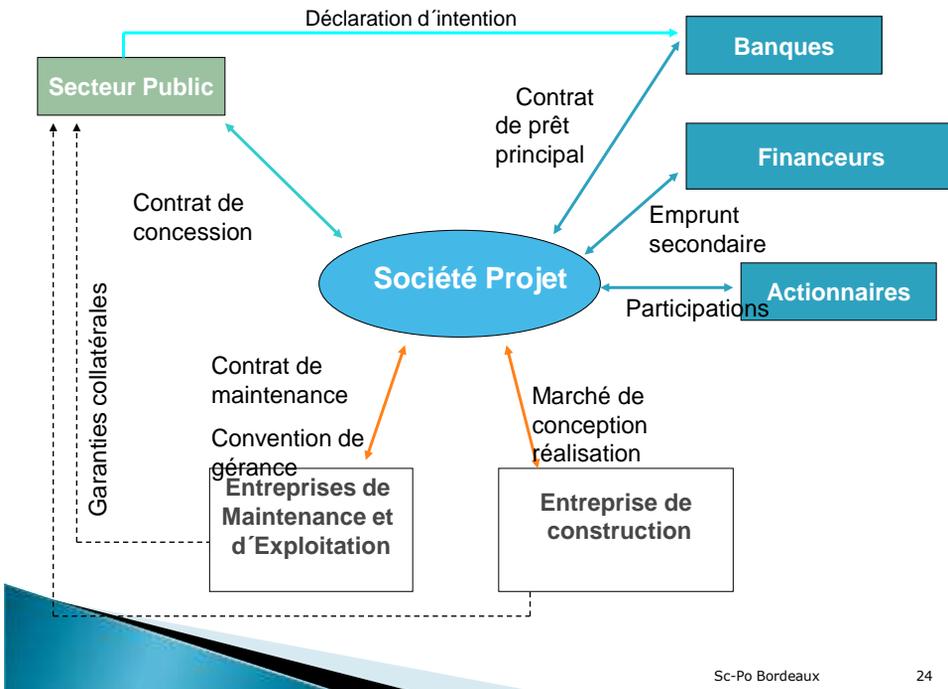


Structure type



Sc-Po Bordeaux

23



Sc-Po Bordeaux

24

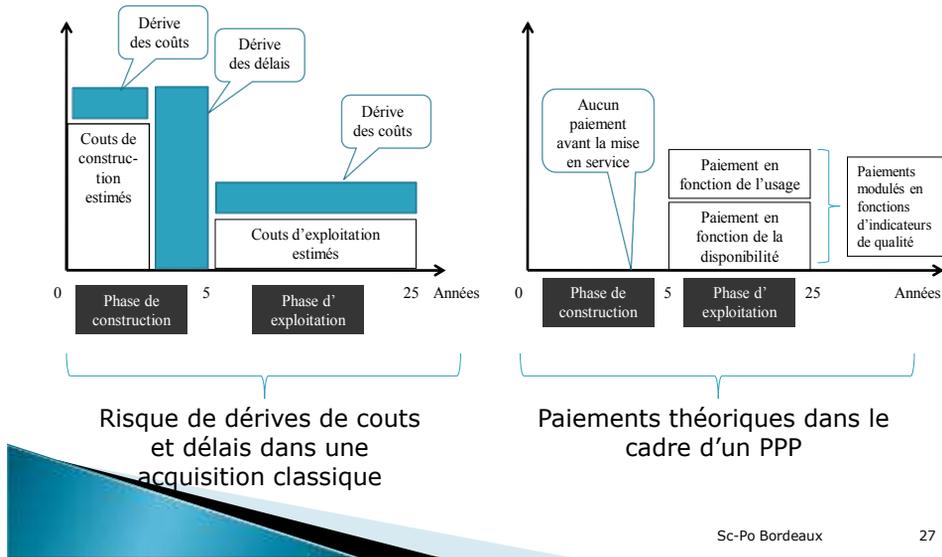
Avantages PPP

- ▶ Financement hors-budget pour la collectivité
- ▶ Partenaires privés:
 - le taux de rentabilité est élevé (selon le niveau d'innovation « embarquée »)
 - l'investissement a lieu sur une longue période
- ▶ Vitesse :
 - Crédits plus vite engagés
 - Délais de réalisation réduits (sous réserves d'incitations/sanctions)
- ▶ Meilleur rapport service/prix
- ▶ Meilleur entretien des infrastructures
- ▶ Disponibilité et qualité du service public au centre du montage contractuel

Inconvénients

- ▶ Risques d'inexécution du contrat
- ▶ Divulgateion d'informations confidentielles
- ▶ Dépendance du partenaire face à leur prestataire (quid secteur stratégique ?)
- ▶ Gestion budgétaire à court terme avec risque d'illusion financière
Le PFI permet-il réellement de nouveaux investissements ?
- ▶ Contrats d'une très longue durée (20 à 30 ans)
 - Engagement du gouvernement sur un budget futur
 - Problème de définition de la qualité du service pendant la durée d'exploitation.
 - Estimation difficile des coûts (temps + erreurs).
 - Difficulté d'évaluer le bénéfice d'un projet (risque + taux d'escompte).
- ▶ Pourquoi et comment renégocier ? (stratégie hold-up et contrats incomplets)

Risque de dérives des coûts



Sc-Po Bordeaux

27

Points clés

► Efficacité

- Logique du PSC (Public Sector Comparator) / benchmarking / market testing
- Efficace pour la construction et gestion d'infrastructures routières, prisons mais inefficace pour les hopitaux et écoles (Dunnigan & Pollock, 2003 ; Edwards & Shaoul 2003)
- Modèle « acheter maintenant, payer plus tard »

► Risque

- Pourquoi transférer le risque à l'opérateur privé ?
- Conséquences d'une activité précédemment subventionnée par le public (transport, musée...)

Sc-Po Bordeaux

28

Points clés

► Complexité (institutionnelle)

- Création d'agences de PPP / Agences par projets...
- « Distributed public governance » (OCDE, 2002) → responsabilité publique ?
- Temps public vs. temps privé.

► Responsabilité

- Durée des contrats PPP (entre 15 et 35 ans !) vs. durée d'un mandat politique
- Opinion publique ? (cf. sondage Canada)

http://www.pppcouncil.ca/pdf/p3poll_2007.pdf

Pragmatisme britannique

**Le coût
d'acquisition
de nouveaux
équipements
double
tous les
7,25 ans.**

Plugh (1993)

Problème économique

Financer une augmentation des coûts de fonctionnement et d'investissement avec des budgets plus limités.

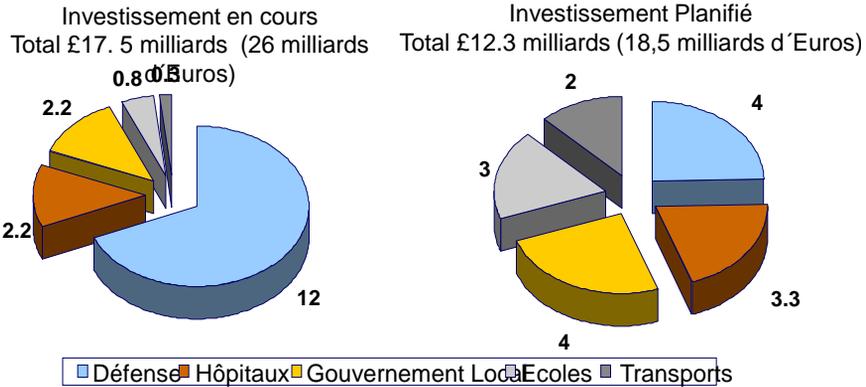
Quatre familles de solutions :

- « *Misère égale ou loi de programmation à la hussarde* »
- « *Une meilleure loi de programmation militaire* »
- « *Augmenter les dépenses de défense* »
- « *Augmenter l'efficacité et l'efficience* »



Au Royaume-Uni, instauration de la **Private Finance Initiative** en 1992

PPPs au Royaume-Uni



Le PFI représente 11% de l'investissement public total

Sc-Po Bordeaux

31

Premiers éléments de bilan

2 Price adjustments arising from value testing the seven PFI building projects¹

Final price change after negotiations	Price change arising from the initial outcome of the value test proposed to the authority
In the range -2 to +6% (with the exception of Debden Park High School which was 14%)	In the range -1 to +19% (with the exception of Debden Park High School which was 26%)
The price change for each project also took account of any reductions to service requirements which the authorities had requested as part of the final negotiations.	To arrive at a like-for-like comparison, the price change for each project was based on the services subject to value testing which the authority had been procuring immediately prior to the value testing but before any changes to service requirements made at the time of the value testing.

Source: National Audit Office

NOTES

¹ The price changes shown above exclude the effect of further salary increases which NHS Trusts in five of the seven projects will be obliged to take on arising from the NHS Agenda for Change². Other than the NHS Trust at Queen Elizabeth Hospital, Greenwich, where the impact on the final price adjustment was to increase it from +6 per cent to +37 per cent, the impact of the Agenda for Change salary increases was still being discussed by the other four NHS Trusts at the time of our study.

² Agenda for Change is the new NHS grading and pay system for NHS staff other than doctors, dentists and some managers which became effective in September 2005. Staff working for PFI contractors are affected by this either because, in some cases, the staff remain NHS employees or because they are private sector employees covered by similar salary arrangements as a result of the Joint Statement on Workforce Matters published in October 2005 by the Department of Health, NHS Employers, the CBI, the Business Services Association and Trade Unions. It would also affect in-house services.

Source: NAO,

Sc-Po Bordeaux

32

Premiers éléments de bilan

3 National Audit Office assessment of the value for money of the nine completed value tests¹

Type of Project	Number of Projects	Value for money has been achieved	The value for money outcome is uncertain ²
Telecommunications	2	2	–
Buildings	7	3	4
Total	9	5	4

Source: National Audit Office

NOTES

1 The outcomes of two projects of the 11 projects examined by the NAO were uncertain at the time of our examination as one had not completed their price adjustment negotiations following value testing and one had not yet quantified the outcome from value testing. Further information on the NAO assessments of the 11 projects examined is set out in Figure 15 and Figure 16.

2 Uncertainty was due to various factors including whether the best price had been secured where there had been price increases, weaknesses in the comparator data and authorities identifying that they would make changes to their value testing processes in future to achieve better outcomes.

4 Treasury Definitions of Benchmarking and Market Testing

Benchmarking is the process by which the project company contractor compares either its own costs or the costs of its subcontractors against the market price of equivalent services. If the costs are higher than market prices, a reduction in the price charged to the public sector should be made on an agreed cost-sharing basis to reflect the differential. If costs are lower than market prices, the project company must justify any price increase.

Market Testing means the re-tendering by the project company of the relevant soft service so that the authority can test the value for money of that service in the market. Any increase or decrease in the cost of such a service following market testing should be reflected by an adjustment in the price charged to the authority.

Source: Treasury

Source: NAO,

Sc-Po Bordeaux

33

Zoom sur le partage du risque

Les acteurs privés et publics agissent en commun pour répondre de manière efficace à un besoin collectif, par un partage des ressources, des risques et des bénéfices

- ▶ Pour le Privé:
 - Assurance de rémunérations par l'Etat (loyers)
 - domaines d'application régaliens, vers une extension à tous les autres domaines.
- ▶ Pour le secteur Public:
 - Pas de paiement d'un bloc mais des loyers,
 - Allègement fictif de l'endettement,
 - Indexation des loyers sur le respect du cahier des charges.

Sc-Po Bordeaux

34

Partage des risques

Risque	Traditionnel construction	Conception + Construction (D&C)	BOOT Build, own, operate, transfer	DBFO/PFI Design, build, finance, operate/Private Finance Initiative	PPP Public-Private Partnership
Conception	Public	Privé	Privé	Privé	Privé
Construction	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé
Financier	Public	Public	Public / Privé ou partagé	Privé	Privé
Exploitation	Public	Public	Période de concession: Privé Après: Public	Période de concession: Privé	Privé / Public (depend du modèle)
Responsabilité de service rendu	Public	Public	Période de concession: Privé Après: Public	Période de concession: Privé	Privé ou Public (depend du modèle)

Sc-Po Bordeaux

35

Conclusions

« L'État centralisateur résiste de moins en moins bien aux implications économiques, sociales et politiques de la globalisation, de la construction européenne et de la complexification de la vie économique ».

Laffont (1999)

Nouvelle forme de contractualisation entre les États et le secteur privé: **Partenariats Public-Privé**



Solution originale intermédiaire entre la délégation de service public et les marchés publics utilisés en France



Accentuation du processus de **transformation** et de **modernisation** du rôle de l'État

PPP libère des **marges de manœuvre budgétaires** aux US et R-U

Quels sont les garde-fous des activités « PPPisables » et non « PPPisables » ?

Sc-Po Bordeaux

36