

Cadre conceptuel des partenariats public-privé

Conceptual framework for public-private partnerships

Mostafa BENHOUMMANE

Doctorant

Etablissement ENCG – Kenitra

Université Ibno Tofail – Maroc

mbehoummane@acor2a.com

Omar TOUAB

Enseignant chercheur

ENCG –Kenitra

Université Ibn Tofail –Maroc

Date de soumission : 25/03/2022

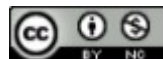
Date d'acceptation : 20/04/2022

Pour citer cet article :

BENHOUMMANE.M. (2022) «Cadre conceptuel des partenariats public-privé», Revue Française d'Economie et de Gestion «Volume 3 : Numéro 5 » pp : 491 – 501

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons

Attribution License 4.0 International License



Résumé

Depuis toujours, le financement et l'exploitation des infrastructures relevaient exclusivement du secteur public. Les contraintes budgétaires ont poussé l'Etat à faire recours à des prestataires privés, dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP), pour la conception, le financement, la construction, la gestion et la maintenance des équipements publics, et ce pendant une durée limitée qui dépend souvent de l'infrastructure et des modalités de financement.

Le PPP est un mode de gestion inspiré de différentes théories économiques dites classiques d'une part, comme la théorie de l'agence, ou la théorie de l'efficacité x , et d'autre part, des théories de l'organisation industrielle et des contrats, on parle notamment de la théorie des coûts de transaction, la théorie des marchés contestables, le New Public Management et la théorie des choix publics. Nous examinerons succinctement ces six approches théoriques dans lesquels s'insèrent les partenariats public-privé.

Mots clés : Partenariat public-privé ; service public ; management public ; financement ; budget

Abstract

Historically, the financing and operation of infrastructure has been exclusively the responsibility of the public sector. Budgetary constraints have pushed the State to resort to private service providers, within the framework of a public-private partnership (PPP), for the design, financing, construction, management and maintenance of public facilities, and this for a limited period which often depends on the infrastructure and the methods of financing.

The PPP is a mode of management inspired by various so-called classical economic theories on the one hand, such as the theory of agency, or the theory of efficiency x , and on the other hand, the theories of industrial organization and contracts, we speak in particular of the theory of transaction costs, the theory of contestable markets, New Public Management and the theory of public choices. We will briefly examine these six theoretical approaches in which public-private partnerships fit.

Keywords :

Private public partnership; public service; public management; financing; budget

Introduction

Depuis toujours, le financement, et l'exploitation des infrastructures relevaient exclusivement du secteur public. Mais l'endettement public ne cesse de s'accroître, et les contraintes budgétaires se resserrent de plus en plus. Pour faire face à cette "pression budgétaire" l'Etat est amené à faire recours à des prestataires privés, dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP), pour la conception, le financement, la construction, la gestion et la maintenance des équipements publics, et ce pendant une durée limitée qui dépend souvent de l'infrastructure et des modalités de financement.

Les partenariats public-privé constituent un concept qui suscite de plus en plus l'intérêt de nombreux gouvernements, surtout que cette notion pourrait apparaître comme solution de rechange qui pourrait offrir des avantages par rapport aux modes de réalisations et d'investissements classiques.

La volonté de généraliser les partenariats public-privé (PPP) à tous les domaines d'activité relevant de la compétence du secteur public est un sujet brûlant autant au plan national qu'international.

Les PPP sont des modes de gestion courants dans le monde, notamment dans les secteurs de transport, de services publics et des équipements collectifs, les intérêts de ce mode résident dans le financement hors budget pour le partenaire public, le taux de rentabilité élevé pour le partenaire privé, les délais de réalisation réduits des projets inscrits dans le cadre de ce mode de collaboration et dans la disponibilité et la qualité du service public fourni.

Il permet d'atteindre un optimum de chaque partie prenante du projet réalisé dans ce cadre : un optimum socio-économique pour le partenaire public, une rentabilité financière pour le partenaire privé et une redevance acceptable pour le consommateur du service fourni.

Cette nouvelle approche est inspirée de différentes théories économiques dites classiques d'une part, comme la théorie de l'agence, ou la théorie de l'efficacité, et d'autre part, des théories de l'organisation industrielle et des contrats, on parle notamment de la théorie des coûts de transaction, la théorie des marchés contestables, le New Public Management et la théorie des choix publics. Nous examinerons succinctement ces six approches théoriques dans lesquels s'insèrent les partenariats public-privé.

1. La théorie de l'efficience-X

La théorie de l'efficience-x a été développée par Leibenstein (1966)¹ pour prendre en compte le fait que certaines inefficacités organisationnelles ne résultent pas d'un défaut d'allocation des facteurs de production. Cette théorie n'analyse qu'un seul type d'efficience : l'efficience allocative.

En se basant sur différentes recherches, l'auteur conclut que les entreprises disposant de la même composition de main-d'œuvre et de la même technologie peuvent parvenir à des performances inégales. Il précise qu'il existe un facteur-x, différent des facteurs de production traditionnels, qui explique l'efficience ou l'inefficience des firmes.

L'absence de pression externe constitue le premier facteur d'inefficience dans les organisations publiques. L'auteur allègue que ces entreprises sont souvent en situation de monopole, ce qui n'inciterait pas celles-ci à un effort permanent de recherche de compétitivité, d'efficience et d'efficacité, contrairement au secteur privé. En outre, l'autre argument évoqué par l'auteur pour expliquer la mauvaise performance des entreprises publiques tient à leur immortalité. En effet, les organisations publiques sont immortelles tant que la politique financière et monétaire de l'État est suffisamment expansive pour limiter la probabilité de faillite. Par ailleurs, la multiplicité des objectifs assignés aux entreprises publiques constitue aussi un facteur explicatif de leur inefficience selon l'auteur. En dépit du fait qu'il ne remet pas en cause le bien-fondé de ces missions (économiques, sociaux et politiques), il fait remarquer cependant que leur caractère souvent conflictuel tend à augmenter les difficultés d'évaluation des gestionnaires.

En résumé selon la théorie de l'efficience-x, les sources d'inefficience dans les organisations publiques se trouvent justifiées par les comportements inadaptés de l'État et de ses agents, d'une part, et par la structure organisationnelle fortement bureaucratifiée d'autre part.

C'est pourquoi, les théoriciens de l'efficience-x soutiennent que les partenariats public-privé (PPP) pourraient contribuer à réduire de manière substantielle les sources d'inefficience-x dans les organisations publiques, ce qui devrait permettre ainsi à celles-ci de renouer avec la performance et la compétitivité, mais aussi de simplifier et de clarifier leurs fonctions-objectifs. Enfin, les partenariats public-privé (PPP) devraient conduire à l'abandon des attitudes de type bureaucratiques. Le changement de contexte (l'entreprise dorénavant n'étant plus immortelle) force l'émulation interne et conduit à la productivité pour la survie de l'organisation.

¹ Leibenstein, H. (1978). « *On The Basic Proposition of X-Efficiency Theory* ». American Economic Review.

2. La théorie du New Public Management

Le New Public Management est considéré comme l'une des bases fondamentales qui devance les arguments de l'approche du PPP et de sa légitimité. Il est né en Grande-Bretagne au début des années 80 et dans bien d'autres pays de tradition anglo-saxonne, le Nouveau Management Public est un mode de gestion qui vise à introduire dans l'administration publique les valeurs et modes de fonctionnement et techniques managériales de la firme privée.

Le contexte général de la naissance de ce nouveau concept s'explique notamment par l'urgence et la nécessité de réduire les dépenses publiques, de compenser l'inefficacité et le déficit managérial caractérisant les entreprises publiques, besoin qui s'est renforcé depuis le Traité de Maastricht². En effet, le Nouveau Management public (NMP) est un style de management qui vise à inclure dans les organisations publiques de manière implicite la culture des entreprises privées, leur mode de fonctionnement et leur valeur ainsi que leur savoir-faire. Le NMP, par son orientation et ses caractéristiques intrinsèques, vise à atteindre des objectifs tels que l'efficacité, la transparence et l'imputabilité dans la gestion des organisations publiques.

Le New Public Management apparaît comme l'une des réformes ayant précédé et précipité de façon implicite les partenariats public-privé (PPP). Il est considéré comme une sorte de solution aux crises et déficits des finances publiques, ce mode de gestion affirme aussi une logique d'efficacité et d'efficacité des organisations publiques, de décentralisation des ressources et des responsabilités, et ce dans le cadre normatif des activités des entreprises du secteur public s'orientant vers les résultats plutôt que vers les procédures.

Le New Public Management, dans sa nature intrinsèque, préconise la décentralisation, l'habilitation des administrateurs publics à travers l'amélioration de leurs marges de manœuvre ainsi que l'introduction de règles d'imputabilité qui se traduisent par des obligations de résultats pour ceux-ci, il faut préciser que cette nouvelle approche, dans ses principes, a grandement favorisé l'émergence des partenariats public-privé qui posent l'efficacité comme un principe dans la gestion des affaires publiques.

En résumé, l'objectif du New Public Management est de compenser l'inefficacité et le déficit managérial et ce à travers l'introduction d'objectifs réalisables, de transparence et

² Le traité de Maastricht sur l'Union Européenne a été signé le 7 février 1992 et dépasse l'objectif initial de la Communauté Européenne qui visait à réaliser un marché commun. Ce traité établissait entre autres, la neutralité des divers gouvernements quant à la nature de propriété de certaines entreprises et les services publics sont invités au libre jeu de la concurrence. Par ailleurs, plusieurs dispositions relatives aux entreprises publiques sont inféodées au primat des règles de la concurrence.

d'imputabilité dans la gestion publique, l'instauration des contrats de performance, l'orientation des activités publiques vers des résultats plutôt que des procédures, l'introduction dans l'administration publique de mécanismes et instruments de gestion entrepreneuriales. En d'autres termes, le NPM fait passer la gestion publique d'un modèle bureaucratique et hiérarchique à un modèle contractuel de gestion publique.

3. La théorie des coûts de transaction

La théorie des coûts de transaction tire son origine des travaux de Ronald Coase (1937)³ qui en a été l'un des précurseurs, mais c'est Oliver Williamson⁴ le père fondateur de ce courant théorique. Cette théorie constitue d'ailleurs l'un des courants dominants des nouvelles théories économiques de la firme. Pour l'auteur, le recours au marché entraîne des coûts, qui correspondent aux coûts de recherche d'information, et coûts de négociation et de conclusion de contrats séparés, pour chaque transaction. Par conséquent, la coordination administrative par la firme s'impose parce qu'elle permet une économie de coûts.

La théorie des coûts de transaction (TCT), développée par Williamson en 1973, est basée sur les hypothèses relatives aux comportements des agents (la rationalité limitée et l'opportunisme), aux caractéristiques des transactions (la spécificité des actifs et la fréquence), et les caractéristiques de l'environnement (l'incertitude).

L'analyse de Williamson repose sur l'hypothèse de rationalité limitée, qui consiste en l'incapacité à être totalement informé et à comprendre et prévoir les réactions des différents partenaires, elle évoque aussi celle du comportement opportuniste des agents : l'opportunisme consiste dans un contexte d'information incomplète à rechercher son intérêt personnel tout en trompant éventuellement, les autres parties contractantes.

Selon l'auteur, on peut distinguer deux formes d'opportunisme : l'opportunisme ex ante qui a lieu en amont de la passation du contrat, et l'opportunisme ex post qui peut être observé en phase d'exécution du contrat, ou à la fin du contrat. L'incomplétude du contrat et la difficulté de déterminer si les parties ont bien respecté leurs engagements, sont à l'origine du risque de ce type d'opportunisme.

Pour en venir aux organisations publiques et aux partenariats public-privé (PPP), l'analyse économique des coûts de transactions est évoquée pour justifier un fait : les organisations

³ Coase, R. H. (1937). "The Nature of The Firm." New York. Economica.

⁴ Williamson, O. (1985). "The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting."

publiques ne sont pas capables de minimiser leurs coûts de transaction, contrairement aux firmes privées qui disposent de structures adaptées, et d'un nombre limité d'agents, chose qui les aide à minimiser leurs coûts de transaction engendrés par des échanges sur le marché et leur permet donc de réaliser des économies d'échelles importantes.

L'une des argumentations de la théorie des coûts de transactions est qu'au sein des organisations publiques, la rigidité des structures, le processus de prise de décision et les cercles vicieux bureaucratiques imposent une délégation des pouvoirs, ce qui engendre, en raison notamment de l'imperfection de l'information et des comportements opportunistes des agents, des structures onéreuses et des mesures coûteuses de surveillance.

En définitive, nous dirons que la théorie des coûts de transaction soulève, des questions majeures relatives au mode de fonctionnement du secteur public. Ce champ, combiné à d'autres théories, constitue entre autres l'un des fondements théoriques des partenariats public privé (PPP).

4. La théorie des choix publics

La théorie des choix publics est apparue très tôt comme l'une des théories ayant le plus aidé à faire avancer les idées néolibérales des récentes décennies sur le plan économique. Élaborée essentiellement par des économistes comme Buchanan et Tollison (1972)⁵, elle postule que l'inefficience des entreprises publiques est due notamment aux groupes d'intérêts et aux jeux politiques qui caractérisent les administrations publiques.

Cette théorie montre que les personnes qui sont supposées prendre les décisions publiques, le font, mais non pas en privilégiant les intérêts de la société dans son ensemble, mais plutôt leurs propres intérêts. On constate souvent que les élus politiques interfèrent fréquemment dans la gestion publique, en accordant des avantages et des bénéfices à des groupes précis en vue d'assurer leur réélection, une attitude qui se révèle définitivement opposée à une gestion saine et efficiente des entreprises publiques.

Il est donc nécessaire et convenable de rechercher la meilleure manière de minimiser l'intervention de l'État dans l'économie. Les inefficiences qui ressortent de cette théorie démontrent que l'entreprise publique est moins performante que l'entreprise privée sur plusieurs points, en l'occurrence, les agents publics ou les organisations étatiques sont affectés

⁵ Buchanan, J. & Tollison, R. (1972). *Theory of Public Choice: Political application of Economics*. The University of Chicago Press, p. 48

faiblement ou pas du tout par les conséquences monétaires et financières de leurs actions ou décisions. En d'autres termes, il n'y a pas de relation entre leur rémunération et leur performance. D'une autre part, étant donné que les droits de propriété publique ne font pas généralement l'objet d'échanges sur le marché, le coût de contrôle des mandataires devient plus élevé que celui des agents privés qui sont soumis au contrôle du marché financier. Et puis finalement, le propriétaire privé peut facilement vendre ou échanger ses droits de propriété, il veille et se préoccupe donc de préserver, et d'augmenter la qualité et la performance de son bien ce qui n'est pas le cas du propriétaire public qui ne peut ni vendre ni échanger ses droits. Cette approche théorique mise sur le dysfonctionnement de l'État pour proposer un recours au marché (secteur privé), qui devra par ailleurs régner sans contraintes dans la production de biens et de services à la collectivité.

En résumé, cette théorie considère qu'en raison de l'inefficacité de l'État pour des considérations partisans et bureaucratiques, il est obligatoire de soumettre à la sanction du marché, le plus grand nombre d'activités gouvernementales.

5. La théorie de l'agence

La théorie de l'agence permet également de comprendre dans une certaine mesure le recours par les gouvernements aux partenariats public-privé. Selon cette théorie, la divergence d'intérêts et l'asymétrie d'information existant entre ces deux acteurs engendre bien souvent des coûts comme ceux liés aux dépenses de surveillance et d'incitation, et aux assurances.

Dans le cas des organisations publiques, les gestionnaires jouent un rôle qui leur a été mandaté par l'État, considéré comme le propriétaire et l'actionnaire principal de l'entreprise publique. Dans cette relation, les intérêts du mandataire (les gestionnaires) et ceux du mandant (l'État) ne concordent pas, ce qui engendre inévitablement des coûts de surveillance destinés à surveiller le comportement du mandataire. Ces pertes résiduelles engendrées par ces divers coûts sont supportées par l'État et causées par des gestionnaires publics qui agissent dans leurs propres intérêts.

Cette asymétrie d'information et les intérêts divergents du principal et de l'agent confèrent dans bien des cas, un avantage à l'agent qui, peut cacher au principal certaines informations, ce qui a pour conséquence d'amener le principal (qui est ici l'État) à prendre de mauvaises décisions. En résumé, le recours au privé dans les ententes contractuelles de partenariats public-privé constitue une approche qui permet à l'État de minimiser ses coûts d'agence. Dans la firme privée, la nature des transactions est différente et il n'y a pas d'opposition fondamentale entre elle et le marché (contrairement à l'Etat et le marché).

6. La théorie des marchés contestables

La théorie des marchés contestables est apparue aux Etats-Unis dans un contexte de renforcement du libéralisme économique et du déclin de l'État-providence, cette théorie postule que la concurrence garantit l'efficacité des entreprises présentes sur le marché, même si ces dernières offrent le même produit ou sont en situation de monopole. Le marché contestable est défini comme étant un marché dans lequel toute entreprise nouvelle peut à tout moment, venir s'installer. Selon cette approche théorique, pour arriver à une organisation économique plus optimale du secteur public, il faudrait que l'Etat favorise une concurrence. Cette concurrence ferait en sorte que les entreprises qui sont en place puissent être contestées par des concurrents potentiels disposés à les supplanter. En effet, cette théorie postule que lorsque des concurrents potentiels d'une entreprise s'aperçoivent que les coûts de production de ce dernier sont supérieurs au coût minimal du marché, ceux-ci entreront spontanément sur le marché et élimineront l'entreprise en question en produisant de façon plus efficiente.

La théorie s'intéresse de façon particulière à la situation du secteur public et insiste sur le rôle de l'Etat dans l'assainissement de l'environnement économique. Ainsi, il s'agit plus pour l'Etat de créer les conditions normales afin que ce dernier puisse concurrencer le secteur public dans l'offre et la production de biens et services aux citoyens.

À l'instar des approches précédentes, la théorie des marchés contestables critique les pratiques du secteur public, qu'elle considère moins efficaces que les firmes soumises à la menace des concurrents. Par ailleurs, l'existence d'entreprises intégrées en situation de monopole, surtout lorsqu'elles sont publiques, est fortement remise en question et il ressort que l'Etat devra opérer sur une externalisation de ses relations avec des opérateurs privés. Cette opération s'est traduite à cours des dernières années par des mouvements de dérégulation, des transferts de gestion, des contrats de concession, de sous-traitance et des partenariats public-privé afin de permettre à l'Etat d'accroître sa performance.

Conclusion

Les dernières décennies ont vu se développer le phénomène des partenariats public-privé dans plusieurs secteurs relevant traditionnellement de la sphère publique, et l'effet positif de ce partenariat est indéniable. Au niveau mondial, ce phénomène a aidé diverses nations à combler leur déficit d'infrastructures dans divers domaines.

Le recours aux partenariats public-privé est une bonne alternative, dans le sens où ils devraient permettre à l'Etat de partager les risques afférents à certains services publics et ce dans le contexte de resserrement de la contrainte budgétaire de celui-ci.

Les gouvernements, faisant face aux contraintes des ressources publiques et de l'espace budgétaire tout en reconnaissant l'importance de l'investissement dans les infrastructures pour développer leur économie, se tournent de plus en plus vers le secteur privé comme apport alternatif supplémentaire pour combler le manque de financement.

Nous avons vu de ce qui précède que cette nouvelle forme de prestation de services publics a subi l'influence de divers courants issus de la théorie économique classique et de l'organisation industrielle.

Ces partenariats permettent, dans une certaine mesure, de proposer une meilleure qualité des services publics, d'imposer un certain degré de certitude budgétaire et temporelle, ils contribuent aussi à une diversification de l'économie grâce à une meilleure compétitivité du pays, mais aussi de dégager un rapport qualité-prix à long terme grâce à un transfert de risques adéquat vers le secteur privé tout au long du projet.

Les avantages qui ressortent de ce mode de gestion ne sont pas négligeables, néanmoins, ce type de partenariats n'est pas sans risques. En effet, ce type de contrats peut s'avérer complexe et risqué, et c'est pour cela que de nouvelles réformes sont constamment mises en place.

BIBLIOGRAPHIE

✓ Revues économiques :

- Michael B. Gerrard « *Qu'est-ce que les partenariats public-privé et en quoi diffèrent-ils des privatisations?* » Magazine économique Finances & Développement, 2001.
- Yaya, Sanni, H : « *Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles* », La Revue de l'Innovation : Revue de l'Innovation dans le secteur public, 2005 ;
- Kaoutar Lahjouji, Kaoutar El Menzhi. « *Le Nouveau Management Public au Maroc, quels apports?* » 2018. Revue économique universitaire (Université Mohamed V – Rabat).
- Biljana Rakić, Tamara Radenović « *Public-private partnerships as an instrument of new public management* » FACTA UNIVERSITATIS Series: Economics and Organization. Revue économique universitaire (Université de Nis – Serbie)
- Nilufa Akhter Khanom “*Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs)*” International Review of Business Research Papers, July 2010.
- Abdel Aziz, A.M. (2007). “*Successful Delivery of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development*”, Journal of Construction Engineering and Management

✓ **Thèses et Notes de recherche :**

- Abdelatif Laamrani « *Le Partenariat Public-Privé au Maroc, quel avenir ?* » Docteur en droit de l'Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne 2014.
- Freddy Huet. « *Partenariat public-privé et performances. Théories et applications au secteur de l'approvisionnement d'eau potable en France.* » 2006. Thèse Economies et finances. Université Panthéon-Sorbonne.
- Ghassane Hadjar. « *Le partenariat public-privé : transfert de connaissances managériales et apprentissage. Cas d'entreprises publiques algériennes.* » Gestion et management. Thèse de doctorat Université Nice Sophia Antipolis, 2014.
- Danis G., « *Notes de recherche sur les partenariats public-privé (PPP): mythes, réalité et enjeux,* » 2004.
- Desmazes J. et Kalika M., « *Achats publics et théorie des coûts de transaction: le cas des achats de fournitures dans la collectivité territoriale*», Cahier de recherche, 2000

✓ **Ouvrages :**

- Lyonnet du Moutier, Michel – « *Financement de projet et partenariats public-privé* » 2e édition, édition 2012.
- Zertiti A. (2006). *Les partenariats public-privé: potentiels et limites, plateforme de politique économique.*
- Fares M. et Saussier S., « *Théorie des coûts de transaction versus Théorie des contrats incomplets: quelles divergences?*», 2002.
- Mazouz B. et Belhocine N., « *Partenariats public-privé, une équation à résoudre par la gestion de projets*», Bulletin d'information de l'Enap,
- Ali SEDJARI, *Partenariat public privé et gouvernance future*, Ouvrage collectif l'Harmattan 2005
- Ministère de l'économie et des Finances – Direction des entreprises publiques et de la privatisation « *Guide des Contrats de Partenariat Public-Privé (PPP), Manuel de bonnes pratiques* », 2017. Loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat Public-Privé et son décret d'application n° 2-15-45.

✓ **Webographie :**

- LawTeacher.net, November 2013. "Origin Of Public Private Partnerships."
- Leconomiste.com, « *Partenariats public-privé : Le Maroc dans le wagon de tête en Afrique* », 25/07/2016.