



SCIENCES PO

LES PRESSES

Élections et favoritisme dans l'attribution des marchés de services publics locaux

Author(s): Christophe Gence-Creux

Source: *Revue économique*, Vol. 52, No. 3, Développements récents de l'analyse économique: XLIXe congrès annuel de l'Association française de science économique 2000 (May, 2001), pp. 753-763

Published by: Sciences Po University Press

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3502887>

Accessed: 26/11/2008 03:53

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of JSTOR's Terms and Conditions of Use, available at <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. JSTOR's Terms and Conditions of Use provides, in part, that unless you have obtained prior permission, you may not download an entire issue of a journal or multiple copies of articles, and you may use content in the JSTOR archive only for your personal, non-commercial use.

Please contact the publisher regarding any further use of this work. Publisher contact information may be obtained at <http://www.jstor.org/action/showPublisher?publisherCode=spup>.

Each copy of any part of a JSTOR transmission must contain the same copyright notice that appears on the screen or printed page of such transmission.

JSTOR is a not-for-profit organization founded in 1995 to build trusted digital archives for scholarship. We work with the scholarly community to preserve their work and the materials they rely upon, and to build a common research platform that promotes the discovery and use of these resources. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Sciences Po University Press is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Revue économique*.

<http://www.jstor.org>

Élections et favoritisme dans l'attribution des marchés de services publics locaux

Christophe Gence-Creux*

Une enquête réalisée auprès d'une soixantaine de communes françaises montre une tendance, de la part de ces communes, à regrouper la gestion de leurs services publics locaux entre les mains d'un unique opérateur. Cette tendance semble aller à l'encontre des principes d'égalité et de transparence préconisés par l'Union européenne pour l'attribution des marchés.

Dans cette analyse, nous montrons comment les principes de libre administration et de choix intuitu personae peuvent inciter un maire, avec un objectif privé de réélection, à confier la gestion de plusieurs services à un même opérateur, et donc éventuellement à favoriser un opérateur inefficace au moment de l'attribution d'un marché. Nous considérons également les limites naturelles à ce phénomène.

ELECTIONS AND FAVORITISM IN PUBLIC SERVICES AUCTIONING

Our study of sixty French municipalities shows that they have a tendency to concentrate the management of local public goods under a unique manager. This seems to go against the egalitarian and transparency principles of the European Union for attribution of markets.

We show how "libre administration" and "intuitu personae" principles can lead a mayor, who has electoral concerns, to favor a unique manager even though this choice can in fact be inefficient. We also consider the natural limits to this behavior.

Classification JEL : D44, D72, L41, L90.

Afin de limiter le champ d'intervention des autorités publiques et d'encourager l'utilisation des mécanismes de marché dans les marchés de services publics, l'Union européenne a énoncé deux règles importantes dans son Livre vert sur les marchés publics. Ces deux règles sont :

- l'ouverture à la concurrence des marchés de travaux et de services publics ;
- le respect des règles de transparence et d'égalité dans l'attribution des marchés.

Alors que la première règle est de portée très générale, puisqu'elle vise à appliquer les dispositions de l'article 86 (ex. 90) du traité de l'Union européenne garantissant « la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux au sein de l'Union européenne », la seconde règle concerne les services

* Université de Toulouse I, Gremaq, 21 allée de Brienne, 31000 Toulouse, France et Université Laval, Green, Pavillon Desève, G1K 7P4, Sainte Foy, Québec. E-mail : cgence@ecn.ulaval.ca

pour lesquels il est difficile d'introduire une concurrence directe pour des problèmes de rendements d'échelle croissants ou de certaines formes de non-convexité. Cette seconde règle complète la première puisqu'elle vise à organiser et à réglementer l'attribution de ces marchés en substituant une concurrence indirecte *pour* le marché à la concurrence plus traditionnelle *dans* le marché. Notons, par ailleurs, que l'Union européenne préconise la mise en place d'autorités de régulation indépendantes du pouvoir politique afin d'assurer la transparence des processus d'attribution.

Face à l'application de ces règles, la position française, exposée dans la loi du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin¹ », reste ambiguë. En ce qui concerne la première règle, le principe de libre administration des collectivités locales donne aux maires une totale liberté dans le choix du mode de gestion de leurs services publics. Ainsi, un maire peut librement choisir le système de régie directe sans avoir l'obligation de comparer, au préalable, les coûts de la gestion publique avec ceux que la commune aurait supportés si la gestion du service public local était confiée au secteur privé. Ce principe ne favorise, bien entendu, ni l'ouverture à la concurrence, ni la transparence préconisées par la Commission européenne et ce d'autant plus qu'il n'est nullement question de mettre en place une autorité de régulation indépendante du pouvoir politique. En ce qui concerne la seconde règle, le flou est encore plus évident. Il est, en effet, assez curieux de constater que la loi Sapin, dont le but principal est de subordonner la passation des contrats de délégation de service public à une certaine mise en concurrence, compense cette obligation par l'affirmation selon laquelle les offres sont « librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégataire qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire » (art. 38). Ce principe est généralement appelé principe du choix *intuitu personae* et donne au maire un poids important dans la décision ultime.

Après avoir analysé les résultats d'une enquête réalisée auprès d'une soixantaine de communes françaises montrant une tendance, de la part des communes, à regrouper la gestion de plusieurs services publics entre les mains d'un seul opérateur, nous présentons un modèle justifiant ce phénomène de regroupement des services publics locaux. Nous concluons en discutant des limites naturelles au problème de favoritisme dans les marchés de services publics.

ANALYSE EMPIRIQUE

Les données présentées ci-après sont tirées d'une enquête téléphonique menée auprès d'un échantillon de municipalités françaises². Pour chacune des municipalités, nous avons déterminé le nom des exploitants publics ou privés à qui elles ont confié la tâche de fournir leurs services publics locaux. Les services publics considérés sont :

- le marché de l'eau,
- la collecte des déchets ménagers,

1. Loi 93-122 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (*Journal officiel*, n° 25, 30 janvier 1993).

2. Pour les détails complets de l'enquête, voir Gence-Creux [2000].

- la télévision par câble,
- le chauffage urbain,
- la restauration collective,
- les parcs de stationnement.

Le but de cette étude est de montrer le manque de concurrence et de transparence dans l'attribution de ces marchés. Pour cela, nous regroupons les services publics locaux deux à deux et nous comparons, à chaque fois, le pourcentage où les deux services ont été confiés à un même opérateur avec un seuil représentant le pourcentage « normal » obtenu si l'attribution de ces marchés était concurrentielle. Pour calculer ce seuil, nous avons choisi de tenir compte de la concurrence existant au sein de chaque service. Ainsi, pour la distribution de l'eau, il existe seulement trois entreprises susceptibles d'assurer ce service (Compagnie générale des eaux, Lyonnaise des eaux-Dumez et Saur-Cise) auxquelles il faut ajouter le système de régie. Ces quatre « entreprises » sont également capables d'assurer l'ensemble des autres services, excepté dans le domaine du câble où ni la Saur-Cise, ni le système de régie ne sont pour l'instant présents. C'est donc à partir de ces quatre opérateurs potentiels que l'analyse est menée. Pour les autres marchés, nous avons comptabilisé le nombre d'opérateurs ayant obtenu un marché, en plus des quatre cités plus haut. Ce nombre permet de déterminer le « niveau de concurrence » du secteur. Il est important de remarquer que cette manière de calculer le niveau de concurrence a de fortes chances de biaiser le seuil « normal » vers le haut. Il existe, en effet, certainement plus d'entreprises capables d'assurer la gestion de ces services et qui n'apparaissent pas dans notre enquête par manque de données. Dans le marché de la collecte des ordures ménagères, nous avons comptabilisé une seule entreprise en plus des quatre ; dans le marché de la télévision par câble, deux entreprises en plus de la Compagnie générale des eaux et de la Lyonnaise des eaux ; dans le marché du chauffage urbain et de la restauration collective, cinq entreprises en plus des quatre précitées ; enfin, pour le marché des parcs de stationnement, nous avons comptabilisé sept entreprises différentes en plus des quatre initiales.

Avec six services distincts, il y a $6 \times 5/2 = 15$ couples de services possibles. Nous pouvons, à présent, déterminer les seuils S_i , $i = 1$ à 15, lorsque l'attribution des marchés est parfaitement concurrentielle et que les opérateurs ont tous la même probabilité d'obtenir un marché. Le seuil S_i est déterminé par la formule :

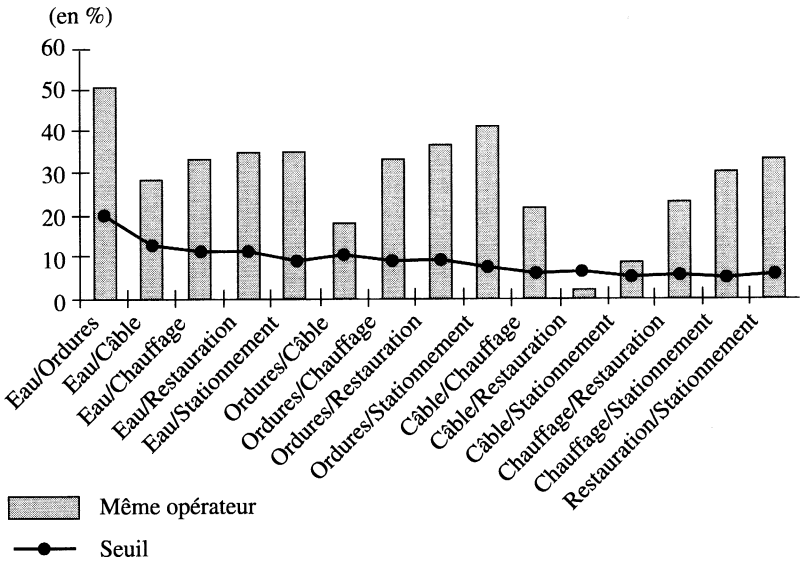
$$S_i = (\text{nombre total d'entreprises présentes dans le premier service})^{-1} \times (\text{nombre d'entreprises présentes dans le second service})^{-1} \times \text{nombre d'entreprises susceptibles de fournir les deux services.}$$

Le graphique suivant récapitule l'association des différents services entre eux. Il indique le pourcentage « normal » que nous devrions obtenir si l'attribution était concurrentielle et transparente et le pourcentage obtenu d'après l'enquête.

De manière générale, les pourcentages obtenus sont nettement supérieurs aux seuils calculés dans le cas où l'attribution des marchés est concurrentielle. Cette différence montre bien la tendance des maires à confier la gestion de plusieurs services publics à un même opérateur et met en doute leur volonté d'appliquer des règles d'attribution transparente et juste.

On remarque que les valeurs obtenues sont généralement plus élevées quand les secteurs de la distribution d'eau et de la restauration collective sont concer-

Graphique 1. Différence entre seuils observés et seuils « normaux »



nés. Ainsi, pour les services de la distribution d'eau et de l'enlèvement des ordures ménagères, le pourcentage observé est de 51 %, alors que le seuil « normal » est seulement de 20 %. Pour les secteurs de la restauration collective et l'enlèvement des ordures ménagères, il est de 37 %, alors que le seuil est seulement de 9 %. Enfin, nous remarquons que, dans toutes les associations de services où apparaît le secteur du câble, l'écart entre le seuil et le pourcentage obtenu est généralement plus faible.

Cette étude illustre également les deux facettes que peut prendre le pouvoir discrétionnaire du maire au moment de l'attribution des marchés de services publics. Ainsi, la notion de choix *intuitu personae* a sûrement joué dans des municipalités comme Toulouse ou Tourcoing, qui ont délégué, respectivement, six et quatre de leurs services au même opérateur privé : la Compagnie générale des eaux. Au contraire, c'est le principe de libre administration qui a certainement joué dans des communes comme Béthune ou Le Havre puisque la quasi-totalité de leurs services est géré en régie et n'a donc pas été mis en concurrence.

Trois types d'explication sont généralement avancés pour expliquer le regroupement des services publics entre les mains d'un unique opérateur. La première explication est d'ordre technique et consiste à dire qu'il existe des économies de gamme entre les différents services. On dit qu'il existe des économies de gamme entre deux services lorsqu'il est moins coûteux de produire ces deux services en même temps plutôt que de les produire séparément¹. Ainsi, la distribution d'eau et l'enlèvement des déchets sont souvent dits « complémentaires » puisqu'ils impliquent tous deux une partie retraitement. Les services de l'eau et du câble sont également souvent associés puisqu'ils nécessitent tous

1. Voir Panzar et Willig [1981].

deux de creuser des tranchées pour faire passer les tuyaux et les câbles respectivement. Cependant, les écarts importants, relevés dans notre enquête, entre les seuils observés et les seuils « normaux » entre ces différents services ne permettent pas d'expliquer ce phénomène de regroupement par la présence d'économies de gamme. En effet, dans le cas contraire, le nombre d'entreprises concurrentes aurait été plus faible¹, et donc le seuil « normal » plus élevé, ce qui aurait dû donner un écart minime entre les deux seuils. Notons, toutefois, que les faibles écarts de seuils constatés pour les associations de services impliquant le câble peuvent, quant à eux, s'expliquer par la présence de « déséconomies » de gamme entre ce service et les autres. En effet, le service du câble est un service de haute technologie, demandant des compétences techniques particulières et qui peuvent difficilement être partagées avec des services plus traditionnels comme la restauration ou la collecte des déchets ménagers. La seconde explication est liée aux coûts de transaction : lorsqu'une commune décide de déléguer la gestion d'un service, elle doit arbitrer entre le gain informationnel à mettre en concurrence plusieurs opérateurs potentiels et le coût financier pour organiser un tel processus d'attribution. Lorsque les coûts de transaction liés à l'organisation d'un processus d'attribution concurrentiel sont relativement trop importants, la commune peut alors préférer ne pas organiser d'enchère et favoriser un concurrent qu'elle connaît déjà. Enfin, la troisième explication est liée à l'hypothèse d'un maire malveillant maximisant son propre bien-être et donc disposé à la corruption. En favorisant un opérateur particulier, un maire malveillant pourra, en effet, bénéficier d'avantages personnels octroyés généreusement par l'opérateur en question.

Dans la section suivante, nous considérons un maire bienveillant maximisant la somme des utilités nettes des agents de sa commune. Cependant, nous supposons que le maire a, en plus, une contrainte légitime de réélection et nous nous interrogeons sur l'influence de cette contrainte sur son comportement lors du processus d'attribution d'un marché.

LE MODÈLE

Nous considérons une économie locale constituée de trois types d'agents : le maire, les électeurs en nombre n et les opérateurs de service public en nombre m . Le maire maximise le bien-être social, c'est-à-dire la somme des utilités nettes des électeurs et des profits des opérateurs de service public. Nous supposons qu'il peut aussi être concerné par des préoccupations électoralistes, ce qui le conduit à s'intéresser plutôt à l'électeur médian. Chaque électeur, $i = 1$ à n , utilise la totalité de son revenu R^i pour consommer des deux services publics. L'épargne est supposée absente dans l'économie locale. Nous distinguons deux types de revenus qui nous seront utiles pour la suite de l'exposé : le revenu de l'électeur médian, noté $R^{\frac{n}{2} + 1}$, et le revenu de l'électeur moyen, noté R^M , où

1. Anticipant l'avantage, en termes de coût, des entreprises opérant dans les deux marchés, les concurrents potentiels se retireraient d'eux-mêmes de ces marchés.

$R^M = \frac{\sum_{i=1}^n R^i}{n}$. Les deux services publics se distinguent par leur degré de captivité respectif de la clientèle. Alors que le premier est un service public à clientèle fortement captive (parmi les services publics locaux traditionnels, nous pouvons considérer que la distribution d'eau potable et les transports en commun sont deux services publics à clientèle captive), le deuxième l'est un peu moins (pour la télévision par câble, les parcs de stationnement, le chauffage urbain ou la restauration collective, il existe d'assez bons substituts). Cela se traduit par une élasticité-prix du premier service, ε_1 , plus faible que celle du second, ε_2 . Pour simplifier, nous supposons que la consommation individuelle du premier service est incompressible, $q_1 = \bar{q}_1$, et par conséquent que son élasticité-prix est nulle ($\varepsilon_1 = 0$)².

La fonction d'utilité d'un consommateur i est supposé croissante et quasi-linéaire en chacun des arguments. Nous la notons :

$$U^i(\bar{q}_1, q_2^i).$$

Avec une consommation inélastique du bien 1, dès lors que U^i est croissante avec la consommation du bien 2, il suffit de saturer la contrainte de revenu de l'utilisateur i pour obtenir sa demande en bien 2 :

$$\bar{q}_2^i(p_1, p_2) = \frac{R^i - p_1 \bar{q}_1}{p_2},$$

où p_1 et p_2 sont les prix unitaires des deux biens que nous supposons uniformes pour tous les consommateurs. Nous en déduisons que l'élasticité-prix du second service est égale à 1 pour tous les électeurs ($\varepsilon_2 = 1$, pour tout $i = 1$ à n). Cela signifie que toute variation ($\Delta p_2 / p_2$) du prix du service 2, entraîne une variation ($-\Delta p_2 / p_2$) de la demande de service.

L'utilité sociale brute tirée de ces deux services est la somme des utilités des n consommateurs :

$$\sum_{i=1}^n U^i(\bar{q}_1, q_2^i).$$

Il existe m opérateurs potentiels pour la gestion du second service public. Le coût marginal de ces m opérateurs est constant³ et égal à : c_j^i , avec $j = 1$ à m . Nous supposons que l'opérateur du bien 1 est connu au moment de l'attribution du second marché et qu'il fait partie des opérateurs potentiels en concurrence

1. La différence entre le revenu moyen et le revenu médian est fréquemment utilisée comme mesure de l'inégalité sociale (voir Bénabou-Ok [1998] pour un exemple récent). Des études empiriques révèlent l'existence d'inégalités parfois importantes dans de nombreux pays (voir Piketty [1997] et Biais-Perroti [1999]).

2. Des études récentes (Nauges et Raynaud [2000]) montrent que le prix a un impact sur la demande domestique en eau. Toutefois, l'élasticité reste très proche de 0.

3. Bien qu'essentiel dans les secteurs à forte intensité capitaliste comme la distribution de l'eau ou la télévision par câble, nous ignorons pour l'instant le problème des économies d'échelle pour l'aborder de façon plus spécifique dans la dernière section.

pour la gestion du bien 2. Nous l'indiquerons par l'indice supérieur 1. Comme la demande de service 1 est incompressible, la demande totale \bar{Q}_1 , où $\bar{Q}_1 = n\bar{q}_1$, est connue. Nous supposons que l'opérateur 1 satisfait entièrement la demande des usagers¹. Son coût total pour produire \bar{Q}_1 est constant et égal à $c_1^1 \bar{Q}_1$ (coût moyen = coût marginal).

Dans la suite, nous considérons, d'abord, le cas d'un maire organisant une attribution concurrentielle et transparente pour le second service, puis nous analysons le cas où le maire biaise le processus d'attribution afin de manipuler les tarifs de services publics.

Attribution concurrentielle et transparente du marché de service public

Lorsque le maire décide de faire jouer les règles de concurrence au moment de l'attribution du second marché, il organise une procédure d'attribution à laquelle participent les m opérateurs potentiels. Cette procédure peut prendre la forme d'une enchère ou suivre une méthode de sélection administrative. Pour éliminer le problème lié aux coûts de transaction, nous supposons que cette procédure n'est pas coûteuse. Cette procédure ne porte que sur un critère unique d'efficacité : le coût marginal. Deux cas sont envisagés selon que l'opérateur responsable du premier service est ou n'est pas le plus efficace pour gérer le second service.

L'opérateur 1 est le plus efficace

Lorsque l'opérateur du service à demande inélastique a le coût marginal le plus faible pour le second service, il obtient la gestion du second service. Le maire cherche ensuite à fixer les tarifs qui maximisent la somme des utilités de ses électeurs sous la contrainte que le profit de l'opérateur soit nul :

$$\max_{p_1, p_2} \sum_{i=1}^n U^i(\bar{q}_1, q_2^i) - c_1^1 \bar{Q}_1 - c_2^1 \sum_{i=1}^n q_2^i$$

$$s.l.c. \left\{ (p_1 - c_1^1) \bar{Q}_1 + \sum_{i=1}^n (p_2 - c_2^1) q_2^i = 0 \right.$$

Puisque les pentes de la contrainte budgétaire de l'opérateur et des courbes d'iso bien-être du régulateur sont égales, on en déduit que le régulateur peut choisir n'importe quel couple de prix (p_1, p_2) satisfaisant la contrainte d'équilibre budgétaire de l'opérateur.

L'opérateur 1 n'est pas le plus efficace

Si nous appelons k l'opérateur le plus efficace, c'est-à-dire si k est tel que $c_2^k = \min \{c_2^i\}$, avec $k \neq i$, alors k remporte l'enchère et devient responsable de

1. Nous supposons que le revenu d'un consommateur, quel qu'il soit, est toujours suffisant pour consommer le premier service.

la gestion du bien 2. Une fois attribuée la gestion du service, l'objectif du maire est de choisir les prix des services publics (p_1, p_2) , qui maximisent le bien-être social sous la contrainte que le budget de chaque opérateur soit équilibré :

$$\max_{p_1, p_2} \sum_{i=1}^n U^i(\bar{q}_1, q_2^i) - c_1^1 \bar{Q}_1 - c_2^k \sum_{i=1}^n q_2^i$$

$$slc \begin{cases} (p_1 - c_1^1) \bar{Q}_1 = 0 \\ \sum_{i=1}^n (p_2 - c_2^k) q_2^i = 0 \end{cases}$$

En l'absence de coûts fixes, la solution consiste à tarifier chaque service à son coût marginal. Le prix de chaque service est donc :

$$\begin{cases} p_1^* = c_1^1 \\ p_2^* = c_2^k \end{cases}$$

Manipulation du processus électoral à travers le choix des tarifs de service public

Nous supposons que le programme du maire comporte une contrainte supplémentaire représentant son objectif privé : être réélu. Cette contrainte consiste à s'assurer le soutien d'une majorité de la population en augmentant strictement son niveau d'utilité au-dessus de l'utilité qui serait obtenue avec la tarification de premier rang. À population donnée, nous montrons que le seul moyen d'y parvenir est de pratiquer un système de subventions croisées, c'est-à-dire de diminuer le prix du service à demande inélastique en compensant la perte réalisée par une augmentation du prix du service à demande élastique. Cette pratique implique forcément que la gestion des deux services soit confiée à un seul et même opérateur. Cela ne peut arriver que si l'opérateur du premier service a le coût marginal le plus faible dans l'attribution du second marché, ou si l'attribution est biaisée en faveur de cet opérateur.

Dans les deux cas, le programme du maire a la même forme. Il maximise la somme des utilités de ses électeurs sous une contrainte de profit nul pour l'opérateur et une contrainte liée à sa réélection. Lorsque les deux services sont confiés à la même entreprise (indice supérieur des coûts marginaux égal à 1), le programme s'écrit :

$$\max_{p_1, p_2} \sum_{i=1}^n U^i(\bar{q}_1, q_2^i) - c_1^1 \bar{Q}_1 - c_2^1 \sum_{i=1}^n q_2^i$$

$$slc \begin{cases} (p_1 - c_1^1) \bar{Q}_1 + \sum_{i=1}^n (p_2 - c_2^1) q_2^i = 0 \\ \Delta U^i = U^i - \bar{U}^i > 0, \text{ pour au moins } \frac{n}{2} + 1 \text{ électeurs.} \end{cases}$$

La résolution de ce programme nous permet d'écrire la proposition suivante :

PROPOSITION. Si $R_2^{n+1} < R^M$ ($R_2^{n+1} > R^M$), un maire soucieux de sa réélection est obligé de distordre les prix des services publics de telle façon que le tarif du service inélastique (élastique) soit subventionné par le tarif du service élastique (inélastique).

Démonstration. En remplaçant $\sum_{i=1}^n q_2^i$ par $\sum_{i=1}^n \frac{(R^i - p_1 \bar{q}_1)}{p_2}$, la première contrainte du programme de maximisation peut être écrite de la manière suivante :

$$p_1 = \frac{R^M}{\bar{q}_1} - \frac{p_2 (R^M - c_1^1 \bar{q}_1)}{c_2^1 \bar{q}_1}$$

Dans le cas où l'opérateur 1 est le plus efficace pour la gestion du bien 2, la contrainte de réélection est équivalente à :

$$\Delta U^i = U^i \left(\bar{q}_1, \frac{(R^i - p_1 \bar{q}_1)}{p_2} \right) - \bar{U}^i \left(\bar{q}_1, \frac{(R^i - c_1^1 \bar{q}_1)}{c_2^1} \right).$$

Comme nous avons supposé que la fonction d'utilité du consommateur est quasi linéaire en chacun de ses arguments, la différence d'utilité peut s'écrire de la manière suivante :

$$\Delta U^i = \frac{\partial U^i}{\partial q_2^i} \left(\frac{R^i - p_1 \bar{q}_1}{p_2} - \frac{R^i - c_1^1 \bar{q}_1}{c_2^1} \right) > 0.$$

En remplaçant p_1 dans cette contrainte, nous obtenons :

$$\Delta U^i = \frac{\partial U^i}{\partial q_2^i} \left(\frac{(R^M - R^i) (p_2 - c_2^1)}{p_2 c_2^1} \right) > 0.$$

Dans le cas où l'opérateur 1 n'est pas le plus efficace mais qu'il obtient quand même la concession du service 2, la contrainte de réélection s'écrit :

$$\Delta U^i = \frac{\partial U^i}{\partial q_2^i} \left(\frac{R^i - p_1 \bar{q}_1}{p_2} - \frac{R^i - c_1^1 \bar{q}_1}{c_2^k} \right) > 0.$$

En remplaçant p_1 dans cette contrainte, nous obtenons :

$$\Delta U^i = \frac{\partial U^i}{\partial q_2^i} \left(\frac{(R^M - R^i) (p_2 - c_2^k)}{p_2 c_2^k} \right) > 0.$$

Dans le cas où $R_2^{n+1} < R^M$, le maire est donc obligé de distordre le prix des deux biens par rapport aux prix optimaux ($p_1 < c_1^1$ et $p_2 < c_2^k$).

Ce résultat montre qu'un maire soucieux de sa réélection a intérêt à confier la gestion de plusieurs services publics à un même opérateur, que ce dernier soit public ou privé. En effet, s'il confie la gestion des services publics à des opé-

rateurs différents, le maire n'a plus la possibilité de réaliser des subventions croisées entre les services et ne peut donc pas manipuler l'électorat. Ainsi, nous mettons en évidence l'importance pour un maire de disposer d'une liberté de manœuvre dans l'attribution des marchés de service public. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater qu'une majorité de maires soit très attachée aux principes de libre administration et de choix *intuitu personae*. Cette liberté dans l'attribution des marchés peut être économiquement sous-optimale puisqu'elle peut inciter un maire à favoriser un opérateur inefficace au moment de l'attribution d'un marché. Elle encourage, en outre, un phénomène de concentration horizontale puisqu'un seul opérateur peut être amené à gérer l'ensemble des services publics d'une commune, lui donnant, par ailleurs, un pouvoir de négociation considérable par rapport à celle-ci.

Nous avons également montré le sens des distorsions en fonction de la distribution des revenus dans les communes. Lorsque la distribution des revenus est telle que le revenu médian est inférieur au revenu moyen¹, le maire a intérêt à subventionner les usagers du service inélastique au détriment des usagers du service élastique. Ce résultat va à l'inverse de l'efficacité économique qui veut que l'on tarifie au coût marginal, et que l'on fasse payer plus cher la demande inélastique et moins cher la demande élastique (tarification à la « Ramsey ») lorsque l'on doit s'éloigner de la tarification de premier rang.

Les données de l'enquête confirment, d'une certaine manière, notre résultat. En effet, les écarts de seuils importants constatés lorsqu'apparaît le service de distribution de l'eau indiquent bien que l'opérateur responsable de ce service a souvent plus de chances d'être aussi responsable de la gestion des autres services. Or, le service de l'eau est bien connu pour être un service très sensible électoralement, ce qui laisse à penser que des subventions croisées sont réalisées entre ce service, dont la demande est inélastique, avec les autres services. Un autre service qui fait, lui aussi, souvent l'objet d'une grande attention de la part des ménages est le service de restauration collective. Là aussi, nous remarquons que les écarts de seuils sont particulièrement élevés et laissent présager du même phénomène.

LIMITES ET CONCLUSION

En dehors de la proposition de la Commission européenne de mettre en place des instances de régulation indépendantes du pouvoir politique local, il existe plusieurs facteurs « naturels » susceptibles de limiter le pouvoir du maire dans le choix des opérateurs. Nous les évoquons ici brièvement². L'une des caractéristiques les plus importantes que l'on retrouve dans la plupart des services publics a trait à la présence de coûts fixes dans la technologie de production. La prise en compte de ces coûts fixes et l'obligation, pour la commune, de respecter

1. Bénabou et Ok [1998] citent une enquête réalisée sur le revenu des ménages américains en 1990 révélant que près de 66 % des familles américaines avaient un revenu inférieur au revenu moyen.

2. Pour une analyse formalisée de l'impact de ces limites, voir Gence-Creux [2000].

les différentes contraintes budgétaires obligent cette dernière à faire payer plus cher les usagers dont la demande est la plus inélastique, ce qui a pour conséquence de réduire les possibilités de manipulation des tarifs à travers des subventions croisées. La mobilité des ménages représente également un frein important à la manipulation des tarifs et donc à l'intérêt de regrouper la gestion de plusieurs services entre les mains d'un même opérateur. En effet, subventionner les consommateurs « pauvres » en faisant payer plus cher les consommateurs « riches » risque de faire partir ces derniers et, dans le même temps, d'attirer les consommateurs « pauvres » des autres communes. À terme, une telle politique pourrait s'avérer désastreuse pour la commune. Enfin, un troisième facteur important susceptible de limiter le problème du favoritisme au moment de l'attribution d'un second marché est lié à l'inefficacité même de l'opérateur en place pour la gestion de ce second marché. On peut ainsi montrer qu'il existe un seuil-limite, dans le degré d'inefficacité de cet opérateur, à partir duquel il devient préférable, pour la commune, de mettre en place un système d'attribution concurrentiel et transparent¹.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BÉNABOU R., OK E. [1997], « Social mobility and the demand for redistribution », *Document de travail*, Institut d'économie industrielle, Université Toulouse I.
- GENCE-CREUX C. [2000], *Analyse économique des contrats de délégation de services publics*, thèse de doctorat, Université Toulouse I.
- LIVRE VERT [1996], « Les marchés de travaux publics dans l'Union européenne ».
- NAUGES C., RAYNAUD A. [2000], « Estimation de la demande domestique d'eau potable en France », *Revue économique*, 5 (1), janvier.
- PÉRANI J. [1999], *Le pouvoir de monopsonie : une analyse économique de la télévision par câble*, thèse de doctorat, Université Paris II.
- PANZAR J.C., WILLIG R.D. [1981], « Economies of scope », *American Economic Review*, 71, p. 268-272.
- PIKETTY T. [1997], *L'économie des inégalités*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

1. Voir Gence-Creux [2000].