



Mécanismes d'enchères et intervention publique

Michel Mougeot



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/479>
DOI : 10.4000/economiepublique.479
ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 15 janvier 2003
ISBN : 2-8041-3943-3
ISSN : 1373-8496

Référence électronique

Michel Mougeot, « Mécanismes d'enchères et intervention publique », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 10 | 2002/1, mis en ligne le 01 janvier 2006, consulté le 12 septembre 2020.
URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/479> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economiepublique.479>

public economics
économie publique

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 10 – 2002/1



Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web : www.deboeck.com

© De Boeck & Larcier s.a., 2003
Éditions De Boeck Université
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

D 2003/0074/221

ISSN 1373-8496
ISBN 2-8041-3943-3

économiepublique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Michel Mougeot

CRESE, Université de Besançon

Mécanismes d'enchères et intervention publique

Le recours à des mécanismes d'enchères par l'État est à la fois très ancien et très récent. Ancien, parce que l'attribution des marchés publics par le biais de l'adjudication au plus fort rabais remonte au Moyen-Âge et précisément, en France, à l'année 1349. Récent, parce que l'extension de l'usage de ces procédures à un grand nombre de domaines de l'intervention publique s'est effectuée essentiellement à la fin du XX^{ème} siècle et a pris une importance considérable au cours des derniers mois. Ainsi, aujourd'hui, le placement des emprunts publics s'effectue par enchères, de même que l'attribution des droits d'utilisation des ressources collectives rares (spectre hertzien, réseaux câblés, etc. . .). Plus généralement, la séparation des activités de gestion de l'infrastructure et d'exploitation du service dans de nombreux secteurs relevant auparavant du monopole naturel a permis de faire jouer la concurrence au niveau de l'exploitation. La concurrence pour le marché, proposée au XIX^{ème} siècle par Sir E. Chadwick puis par L. Walras, est devenue un instrument essentiel des régulateurs de ces secteurs. Elle peut s'appliquer dans le cas d'activités en monopole, plusieurs entreprises pouvant *ex-ante* être susceptibles d'occuper cette position. Elle s'applique aussi au cas oligopolistique. L'enchère est la procédure la plus fréquemment retenue en ce qui concerne la mise en œuvre de cette concurrence pour le marché, qu'elle précède ou non la concurrence dans le marché. La distribution d'eau, les transports urbains, la distribution d'électricité ou de gaz ou les télécommunications sont les principaux secteurs dans lesquels ces mécanismes ont été mis en œuvre. D'autres applications sont encore envisageables dans le secteur de la santé (attribution du droit de fournir des soins), des services publics locaux, de la distribution de quotas, de l'attribution de permis de pollution.

L'extension considérable du recours à des enchères pour la gestion publique et la diversité des champs d'application a cependant donné naissance à des critiques. La malheureuse expérience des licences européennes de téléphone de troisième génération a même abouti à des controverses dans la presse sur l'usage des enchères, voire sur leur légitimité. Les États qui avaient recouru à des enchères pour attribuer ces licences ont été accusés d'avoir fixé des prix trop élevés (alors que la procédure ne faisait que révéler le prix que les opérateurs étaient prêts à payer au moment de l'attribution) ou d'avoir voulu détourner à leur profit la rente du secteur. Le choix de procédures mal conçues dans certains pays a abouti dans plusieurs cas

à une diabolisation d'un mécanisme qui pourtant ne faisait que refléter les prix de réservation des entreprises, élevés en 2000 et bas en 2001. Plusieurs questions se posent. Pourquoi retenir une enchère plutôt qu'une attribution administrative ou une vente à prix fixe ? Si l'on choisit une enchère, comment sélectionner la bonne procédure ? Quelles sont les propriétés de ces procédures et leurs limites ? Sur ces questions, il y a un large consensus chez les économistes : une enchère bien conçue est un moyen plus efficace d'attribution de ressources rares que les procédures alternatives du concours de beauté et de la vente à prix fixe. Mais, une enchère donnée n'étant efficace que dans un environnement donné, le recours à des enchères par la puissance publique doit être précédé d'une analyse approfondie de la conception du mécanisme.

Pourquoi utiliser des enchères ?

L'analyse théorique montre que des procédures d'enchères bien conçues conduisent à une allocation efficace (au sens où les agents qui accordent la valeur la plus élevée au bien, l'obtiennent) et à la maximisation du revenu du vendeur en dépit de l'asymétrie d'information entre vendeurs et acheteurs potentiels. Dans le cas de ressources attribuées par l'État, cela implique que les opérateurs susceptibles de rendre les plus grands services aux usagers obtiendront le droit de servir le marché et que la ressource budgétaire sera la plus élevée, permettant ainsi à l'État de réduire d'autres prélèvements générateurs de distorsions. Deux arguments fondent cette supériorité de l'enchère sur les mécanismes alternatifs. Le premier tient à l'insuffisance d'information du régulateur ou du décideur public sur la valeur que les opérateurs accordent au bien. L'enchère a l'avantage de transférer le pouvoir de décision aux agents les mieux à même d'évaluer le bien. Le second tient au fait qu'une procédure discrétionnaire d'attribution par concours de beauté conduit les opérateurs à utiliser toute l'influence dont ils disposent pour faire pression sur le régulateur. Le risque de capture de celui-ci est donc important et peut conduire à une affectation biaisée du marché.

Ainsi la soumission comparative ne conduit pas nécessairement à l'attribution à l'entreprise la plus performante, contrairement à une enchère bien conçue. Elle ne conduit pas non plus à l'optimisation de la recette budgétaire en raison de l'asymétrie d'information : dans une enchère, le débat sur le « juste prix » ou sur le prix auquel il faudrait vendre les biens ou les droits disparaît puisque ce sont les propositions des opérateurs qui le déterminent compte tenu des règles de l'enchère. Les mêmes arguments peuvent être évoqués pour mettre en évidence la supériorité de l'enchère sur la négociation ou la vente à prix fixe. **Une concurrence par enchères s'effectue donc au bénéfice du secteur public et de la collectivité.**

Comment utiliser des enchères ?

Si la réponse à la question de la légitimité du recours à des enchères est claire, la question du choix d'une procédure spécifique est plus délicate. Toute enchère n'est pas susceptible de donner le résultat optimal que je viens d'évoquer. Un théorème célèbre de Vickrey indique que le résultat de toutes les procédures est le même si les évaluations des concurrents sont privées, indépendantes et issues des mêmes distributions de probabilités et si les agents sont neutres vis-à-vis du risque. Mais dès que l'on abandonne ces hypothèses simples, des hiérarchies apparaissent. Ainsi l'enchère ascendante est préférable si les évaluations relèvent d'une valeur commune alors que les enchères cachetées au premier prix le sont en cas d'aversion vis-à-vis du risque des acheteurs. Les asymétries dans les croyances et le risque d'entente interviennent aussi dans la hiérarchisation des mécanismes. Par ailleurs, l'interdépendance des marchés – enchères simultanées ou séquentielles – complique l'analyse lorsque les demandes sont pluriunitaires. Des stratégies complexes apparaissent, en particulier, dans les enchères successives et se traduisent à la fois par des comportements de prédation (offres agressives dans les premières enchères) et par des ententes favorisées par l'acquisition d'information.

Dans ces contextes, le « design » de la procédure est essentiel. Le mauvais design global des mécanismes retenus en Europe pour l'UMTS explique beaucoup de phénomènes, notamment le lancement prématuré, la séquentialité et la non-coordination des procédures. Le choix de règles inadaptées par certains pays en explique d'autres. Le changement des anticipations du marché vis-à-vis de la nouvelle technologie a renforcé ces biais inhérents au choix du format de l'enchère.

Il s'agit d'une question délicate. L'enchère optimale pour attribuer des interconnexions entre réseaux électriques n'est pas nécessairement celle que l'on doit retenir pour des licences de téléphone ou des bons du Trésor. **Si les enchères peuvent indéniablement améliorer l'efficacité de la gestion publique**, elles doivent faire l'objet d'une analyse rigoureuse *ex-ante*. Cette analyse doit mettre en évidence l'attitude des concurrents vis-à-vis du risque, la nature du bien, les asymétries entre opérateurs, les interdépendances avec les marchés situés en aval ou avec des marchés analogues, les complémentarités entre biens, etc. De fait, l'État doit, en ce domaine, agir en leader de Stackelberg en anticipant les stratégies que les agents adapteront face à chaque procédure.

Contenu du dossier

Les articles de ce dossier de la revue *Économie publique* abordent trois questions de nature très différente ayant trait à l'usage de mécanismes d'enchères par l'État

ou par un régulateur public.

Dans sa contribution « allocation des sillons ferroviaires : la possibilité d'enchères », B. Caillaud analyse la gestion de l'accès à l'infrastructure ferroviaire. La ressource à attribuer est le sillon ferroviaire pour lequel il y a un excès de demande potentiel. Il s'agit donc de rechercher l'allocation optimale de ces sillons pour maximiser la satisfaction des usagers et guider la décision d'investissement. Le recours à des enchères apparaît comme une solution susceptible de conduire à une révélation des demandes et de la valeur économique des sillons. B. Caillaud analyse les arguments en présence et met en évidence l'intérêt d'une enchère de Vickrey généralisée dans ce secteur.

L'article théorique de P.H. Morand, « Accès des PME aux marchés publics : allotissement ou groupement » compare, d'un point de vue analytique, deux politiques alternatives favorisant l'accès de ces entreprises à la commande publique. Cette question, abordée par le nouveau Code des Marchés publics dans les articles 10 et 51, amène l'auteur à raisonner dans un contexte d'enchère complexe, les PME faisant des offres sur des lots et les grandes entreprises sur la totalité du marché. L'article met en évidence les conditions de supériorité de la procédure de recours au groupement d'entreprises sur celle de l'allotissement.

Enfin l'article de K. Brisset, F. Maréchal et P.H. Morand, « La commande publique par enchère électronique inversée » pose le problème de l'usage de l'Internet pour la transmission des offres et l'attribution des marchés publics conformément aux décrets du 18 septembre 2001 et du 30 avril 2002. Les auteurs montrent les effets ambigus de cette innovation compte tenu des détails précis de mise en œuvre qui conditionnent l'efficacité de ce nouveau mécanisme. Ils mettent aussi en évidence l'influence de l'innovation sur le risque d'entente et la nécessité de définir des règles appropriées pour ne pas restreindre l'efficacité de cette nouvelle procédure d'achat.

Ces trois articles mettent clairement en évidence le rôle de la réflexion théorique dans la définition des mécanismes d'allocation utilisés par l'État ou par les administrations. Certains des arguments en présence se réfèrent à des modèles qui se situent à la pointe de la théorie économique mais connaissent déjà des applications concrètes, notamment en matière d'enchère complexe. Il y a, là encore, un vaste chantier ouvert aux théoriciens dont les travaux ont déjà largement contribué au succès des mécanismes retenus par les régulateurs publics depuis plusieurs années.