

UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON - SORBONNE



Formation ENGEF - SNCF
ECONOMIE

Stéphane Saussier
Saussier@univ-paris1.fr

« *L'intervention de l'Etat* »


INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

PLAN DE LA SEANCE

Quelle place pour l'intervention publique dans la sphère productive ?

1. Théorème de Coase et place de l'intervention publique
2. L'inefficacité des entreprises publiques
 - Les problèmes d'Agence (Charreaux 1998)
 - La faiblesse des incitations (Laffont 2000, rapport CAE n°24)
3. Les partenariats public privé

Conclusion : Retour sur Coase : le choix entre différentes formes inefficaces



INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS SSA - 2010 - 2

Les raisons de l'intervention de l'Etat

- L'analyse microéconomique avancent plusieurs raisons à l'intervention de l'Etat dans l'économie.
- Ces raisons sont regroupées sous le terme de défaillance de marché
 - L'existence de biens publics
 - L'existence d'externalités
 - L'existence de monopole naturels
- L'intervention publique prend différentes formes
 - Taxes et subvention
 - Production publique
 - Réglementation
 - Loi



1. Le théorème de Coase et la place de l'intervention publique



« La manière dont les droits de propriété sont distribués dans une économie n'influe pas sur la façon dont les ressources rares sont utilisées dans cette économie, ..., si les coûts de transaction sont nuls »

(Coase 1960 – The problem of social cost)



Illustration du théorème

- Considerons un fermier et un éleveur localisés l'un à côté de l'autre.
- L'éleveur envisage d'ajouter une tête de bétail supplémentaire sur son terrain
- Cette tête supplémentaire génèrera une externalité négative pour le fermier (les propriétés ne sont pas closes) de 200 € par an (externalité négative).
- Dans le même temps, elle générera un profit de 150 € par an pour l'éleveur.
 - Le théorème de Coase nous indique que, quelque soit la répartition initiale des droits de propriété, la décision finale sera identique !
 - *"I have spent all my professional life in the company of first-class scholars but only once have I encountered something like the sudden Archimedean revelation - as an observer"* (Eureka!, Ch. 5, Stigler, 1988)



Défaillances de marché et théorème de Coase

- Une vision libérale !
- Un théorème incompris
- Une mise en avant, une nouvelle fois des coûts de transaction
- Un besoin de comparer les "market failures" et les "public failures"



2. Les « public failures » : l'inefficacité des entreprises publiques

- Mise en évidence de relations d'agence particulière dans les entreprises publiques
 - Marge discrétionnaire trop importante des agents dans la firme publique
- Focus sur les asymétries d'information, les problèmes générés et les solutions applicables
 - Les solutions proposées par l'analyse économique sont difficilement applicables dans la firme publique



2.1. Droits de propriété et relations d'agence : la relation actionnaires – managers

LE POINT DE DÉPART

Berle et G. Means (1932)

The Modern Corporation and Private Property

- Les grandes firmes modernes ne sont pas la propriété des managers
 - dissociation actionnaires/ dirigeants – propriété/ contrôle.
- Déconnexion Droits de propriété et pouvoir de décision
- Les managers « pillent » les actionnaires



Adolf A. Berle (1895-1971)
& John F. Kennedy



Droits de propriété et relations d'agence

- Propriétaires \neq Managers
- Or, les objectifs des actionnaires et ceux des managers peuvent être divergents
- De plus, les managers ont un accès privilégié à l'information (asymétries informationnelles)

⇒ Inefficacité de la firme capitaliste (US)



INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

Droits de propriété et relations d'agence

- Exemple de conflits d'intérêts entre actionnaires et managers : le cas Vivendi

- Pertes de 13,6 milliards € en 2001 et 27 milliards € en 2002 sous l'ère J.M. Messier / Appartement de 520 m² à New York
- « Quatorze procédures de class action réunissant des actionnaires minoritaires ont été déposées contre le groupe de communication et de médias et ses anciens dirigeants... Selon les actionnaires minoritaires, Vivendi Universal a mené une stratégie d'acquisitions sans frein en publiant des états financiers trompeurs, contenant des résultats surévalués en vue de maintenir un cours de son action élevé, de conserver une notation de crédits favorables et avoir accès à des nouveaux financements », Le Monde Mars 2003
- 51 millions de dollars d'indemnités prévus au profit des actionnaires de Vivendi trompés par sa communication financière en 2000-2002 (entre 800 000 et 1 millions d'actionnaires concernés)



INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

Droits de propriété et relations d'agence

- Exemple de conflits d'intérêts entre actionnaires et managers : le cas Zacharias – Vinci

- Entre en 1971 à la CGE et devient DG de la SGE, filiale de la CGE en 1991
- Nommé par J2M PDG de la SGE en 1997. Le groupe est renommé groupe Vinci en 2000
- Son salaire et les stock-options que lui octroient les assemblées générales d'actionnaires de Vinci en font rapidement le patron le mieux payé du CAC 40, avec une rémunération estimée à 250 millions d'euros en 6 ans
- Après la prise de contrôle des Autoroutes du Sud de la France, A. Zacharias veut s'octroyer une prime de 8 millions d'euros de *success fee*



INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

Droits de propriété et relations d'agence

- Exemple de conflits d'intérêts entre actionnaires et managers : le cas Zacharias – Vinci

- *Opposition de son DG (Xavier Huillard)*
- *Rachat d'une partie de Nexity afin de pouvoir « remplacer » Huillard par Alain Dinin, PDG de Nexity*
- *Conflit Ouvert et révélation : Les excès de Zacharias révélés par Huillard*
 - *250 millions d'euros de plus-values sur stock-options.*
 - *3,6 millions d'euros de salaire en 2005.*
 - *13 millions d'euros d'indemnités de fin de carrière.*
 - *55 millions de provisions pour l'assurance d'une retraite à vie correspondant à 50 % du dernier salaire.*
- *A. Zacharias propose la révocation de X Huillard au Conseil d'Administration : 7 pour ; 9 contre. Il est contraint à la démission et demande 81 M€ d'indemnités ... depuis la Suisse.*



INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

La divergence d'intérêts entre propriétaires et managers

- *Objectif des propriétaires-actionnaires : Max Π*

- *Objectifs des managers :*

- Maximisation du revenu
- Objectif de domination (statut, pouvoir, prestige)
- Besoin de sécurité

↳ **Souvent résumé dans un objectif de maximisation de la taille de l'entreprise**

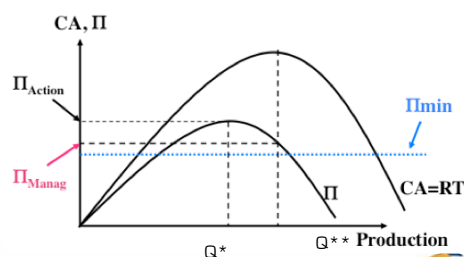
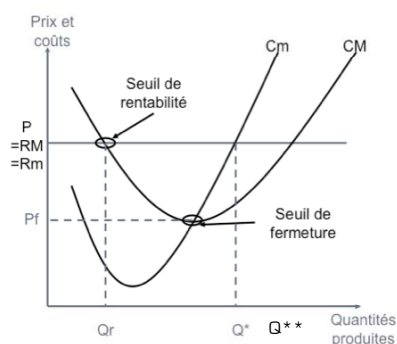


INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

Droits de propriété et relations d'agence

La divergence d'intérêts entre propriétaires et managers vue à travers le modèle de Baumol [1959]

- Programme du manager : $\left\{ \begin{array}{l} \text{MAX Chiffre d'Affaires} \\ \text{s.c. } \Pi_{\min} \end{array} \right.$



INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

Un problème « insoluble » dans la firme publique ?

CHARREAUX 1998 (REVUE FRANCAISE DE GESTION)

- Définition du gouvernement d'entreprise ?
 - « Le système de GE recouvre selon Charreaux (1997), l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernement » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire. »
- Les mécanismes externes
 - Le marché des biens et services
 - Le marché financier
 - La concurrence entre managers
- Les mécanismes internes
 - La promotion interne
 - Le conseil d'administration
- L'inefficacité des entreprises publiques ... françaises.



INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

2.2. Un problème d'incitation (Laffont CAE 2000)

Postulat : les problèmes d'Agence proviennent essentiellement des asymétries d'information entre les agents

- La manière dont les agents sont rémunérés influence sur
 - Leur volonté de révéler leur information
 - Leur volonté de faire des efforts afin d'atteindre les objectifs de l'organisation à laquelle ils appartiennent
- La rémunération incitative est une solution adéquate à ces problèmes dans de grands nombre de situations
- Les conditions nécessaires au succès de la rémunération incitative sont plus difficilement remplies dans la firme publique que dans la firme privée



Jean-Jacques Laffont
1947-2004

« Etapes vers un Etat moderne : une analyse économique », Rapport au Conseil d'Analyse, 2000



INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

Le principe de base

- L'employeur propose un salaire incitatif à l'agent
 - $W = s + by$
 - y : la performance de l'agent, approximé ou non par le principal, observable et vérifiable.
- L'employé décide de son niveau d'effort, a
 - L'employé supporte un coût de l'effort donné par $C(a)$
 - $C'(a) > 0$; $C''(a) >> 0$



INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

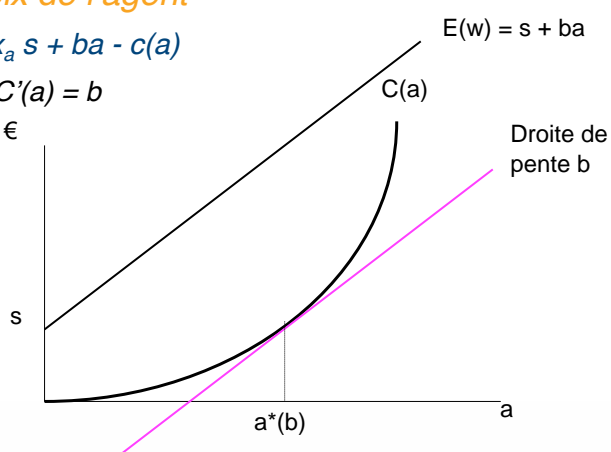
Le principe de base

• Le choix de l'agent

- $\text{Max}_a s + ba - c(a)$

- $C'(a) = b$

€



INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

SSA - 2010 - 18

Le principe de base

- Seule la partie variable du salaire permet d'inciter l'agent à
 - Révéler son information et
 - À augmenter son niveau d'effort
- Ceci est coûteux pour l'employeur
 - L'employé bénéficie d'une rente informationnelle



Implications

- **Principe 3** : Si le gouvernement veut utiliser une information décentralisée, il doit se soucier de fournir des incitations adéquates pour obtenir, des agents économiques, une transmission véridique de ces informations.
 - P. 127 : «Ce principe peut sembler trivial, mais il est clair qu'il n'est pas mis en oeuvre dans l'administration française et les entreprises publiques. Les incitations des cadres administratifs français sont des incitations d'avancement de carrière et des primes qui ont été souvent vidées de leur pouvoir incitatif par le comportement syndical et la «démission» de ceux chargés de les mettre en oeuvre (car eux mêmes n'ont pas d'incitations appropriées)»



Implications (2)

- Principe 4. « Si le gouvernement n'observe que des signaux bruités de l'effort de ses agents, il lui faut mettre en place des rémunérations en fonction des performances pour motiver ses agents à l'effort ».
 - «Ce n'est pas une tâche facile»
 - «Ce n'est pas un free lunch»
 - « Il faut pouvoir mettre en place un tel système en faisant mesurer les performances par des auditeurs fiables, eux-mêmes dûment motivés, ce qui est coûteux».



21

SSA - 2010 - 21

Implications (3)

- Principe 9. « Autant que possible, le gouvernement doit organiser la concurrence dans ses propres services lorsque ce n'est pas un obstacle aux nécessaires coordinations »
 - Benchmarking



22

SSA - 2010 - 22

Implications (4)

- **Principe 18.** « La privatisation d'activités peut se justifier par les obstacles qu'elle met à la poursuite d'agenda privés par des gouvernements non bienveillants ».



23

SSA – 2010 - 23

INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

Les conditions d'implémentation

- **Conditions concernant**
 - **les employés et leur fonction d'utilité**
 - Leur aversion au risque
 - Leur motivation intrinsèque
 - **Les employeurs et leur capacité d'engagement**
 - L'employeur doit pouvoir s'engager à des inefficacités ex post
 - L'employeur doit pouvoir s'engager à suivre des objectifs clairs et ne changeant pas au cours du temps
 - **Les externalités générées par cette solution**
 - Mise en évidence des différences de performances des employés – augmentation des inégalités
 - Coût élevé de mise en œuvre



INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

Les limites de la firme publique pour appliquer des solutions incitatives

- Les agents sont « multitâches »
- Pas de volonté de réformer l'organisation des administrations et des firmes publiques pour pouvoir appliquer cette méthode (indicateur de performance simple)
 - Cas du juge, du Professeur d'Université, Du fonctionnaire de police
- Pas de capacité d'engagement suffisante de la part de l'Etat pour mettre en place des systèmes incitatifs.



3. Les partenariats public privé

- La solution idéale permettant d'éviter les défaillances du public et les défaillances du marché ?
- Définition

Figure 1 PPP structures



PWC 05



« Franchise Bidding *versus* Regulation » : le débat sur l'externalisation des services publics

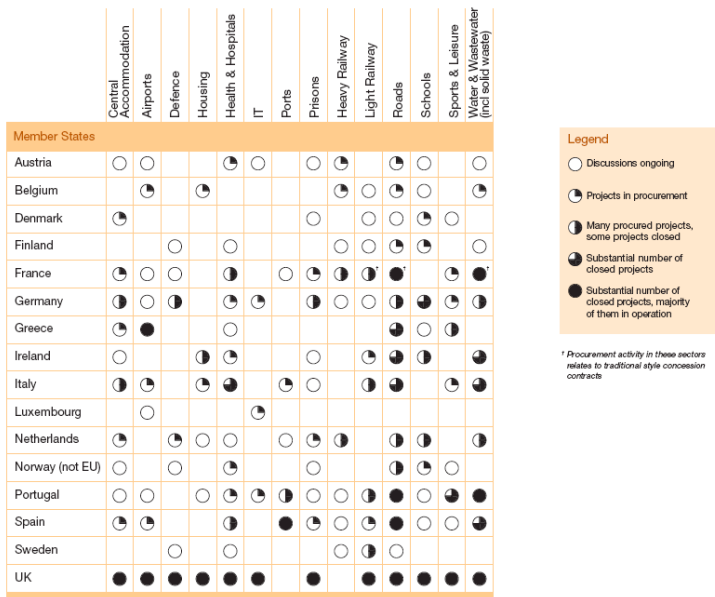
- Demsetz (1968) : *"Why Regulate Utilities?"*
 - « Public utility services can be efficiently procured simply by awarding a franchise to the firm that offers to serve the market at the lowest price ».

- Goldberg (1976), Williamson (1976) : *"Many of the problems associated with regulation lie in what is being regulated, not in the act of regulation itself."*

- Les mêmes éléments à la base de l'arbitrage faire ou faire faire pour les entreprises privées se retrouvent pour l'Etat



Le développement des PPP en Europe



Les Faits

• Un retour d'expérience négatif des PVD

- « After reaching a peak of US\$85 billion in 1997, PPI commitments have however steadily dropped and reached about US\$41 billion in 2003 and barely recovering to about US\$45 billion in 2004. This is a strong indication that many of the relationships have gone sour. In fact, as seen in many experiences in Latin America, Eastern Europe, Asia or Africa, the new millennium seems to bring many requests for separation or divorce from this policy. » (A. Estache - WORLD BANK 06)



- J.L. Guasch (WORLD BANK 2004)
 - Looking at more than 1 000 concession contracts
 - More than 50% are renegotiated the first two years after their signature
- Counterexamples in developed countries
 - Engel & al 2006: Highways in US
 - Chong & al 2006: Water in France

	Incidence (% of total contracts) Guasch (2004)
Total	41.5
Electricity	9.7
Transport	54.7
Roads	
Railroads	
Water & sanitation	74.4

Les limites des PPP : une analyse transactionnelle

- Hypothèse comportementale
 - Rationalité limitée
- Environnement incertain
 - ⇒ Conséquence : incomplétude contractuelle

Les C.L. (ou les États) savent que les contrats qu'elles sont amenées à signer sont incomplets. Elles doivent tenir compte du possible opportunisme du concessionnaire et inversement.

Les bases de l'analyse transactionnelle

- Hypothèse comportementale
 - Opportunisme
- Relation de petit nombre - actifs spécifiques
 - ⇒ *Conséquence : besoin d'engagements crédibles*

La relation de petit nombre découle de l'existence d'actifs spécifiques pour réaliser le contrat (dans les industries de réseaux, ces actifs sont toujours présents). Elle entraîne que la relation ne peut se baser sur des promesses, clauses de fair-play...



Les bases de l'analyse transactionnelle

- Deux variables clefs:
 - Actifs spécifiques :
 - Plus que leur degré de spécificité, c'est leur montant qu'il sera intéressant de mesurer.
 - Incertitude : l'incertitude peut avoir plusieurs sources.
 - Le cadre réglementaire
 - La technologie
 - Les variations de population
 - ...

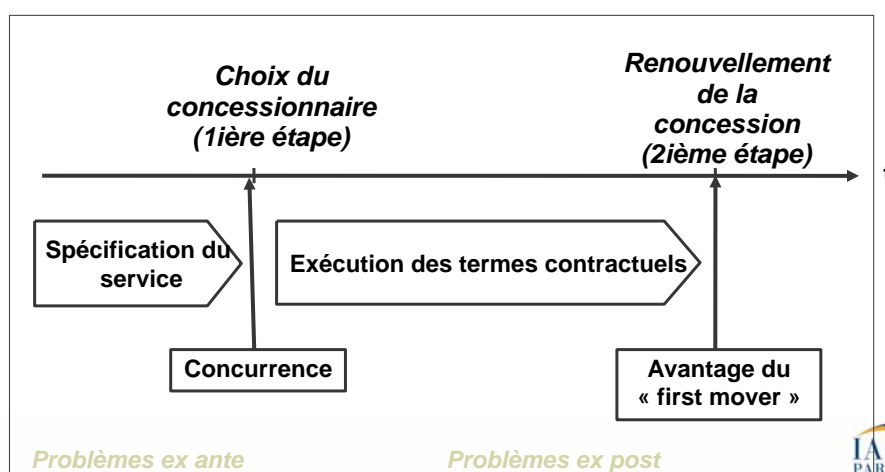


Les bases de l'analyse transactionnelle

- *Principal message* : L'externalisation des services publics permet probablement d'économiser sur les coûts de production mais il faut aussi tenir compte des coûts de contractualisation ex ante et ex post.
- Le choix optimal du contrat de concession dépend des coûts de transaction.



Les inconvénients de l'externalisation



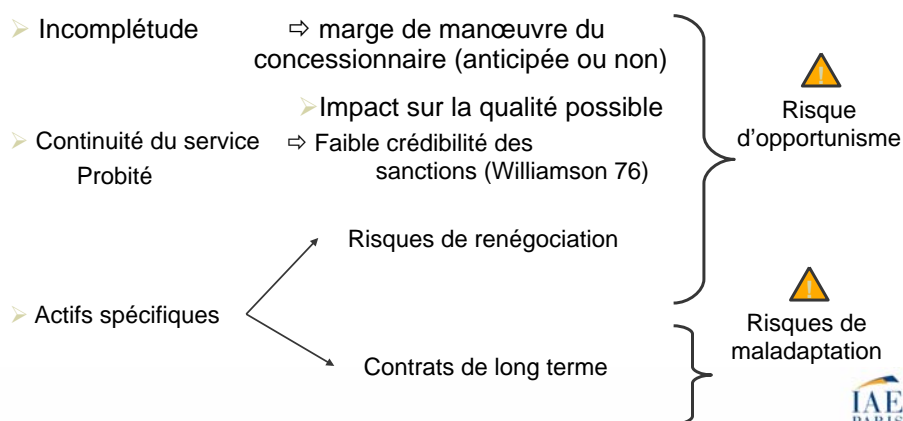
Les inconvénients de l'externalisation

1/ La difficulté à mettre en concurrence les opérateurs *ex ante*

- Le critère de mise en concurrence *ex ante* n'est pas forcément que le prix (qualité, ...)
- Le prix n'est pas forcément un vecteur unidimensionnel (plusieurs types de services - gros consommateurs - clients individuels ...)
- Problèmes de spécification du service à fournir
- Malédiction du vainqueur
- Offre agressive



Les problèmes d'exécution du contrat *ex post*

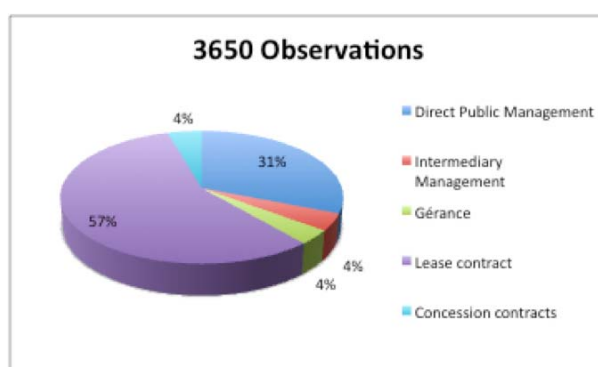


Les inconvénients de l'externalisation

- 3/ Les problèmes de réattribution
 - Avantage à l'opérateur en place - développement d'actifs humains

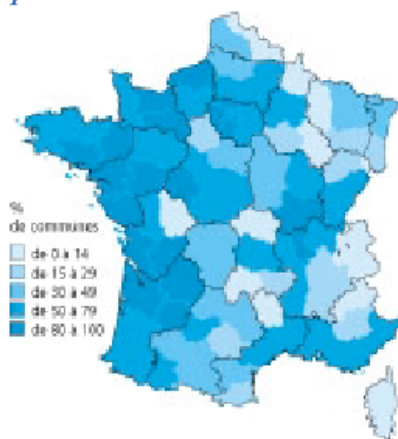


Illustration : Le cas de l'Eau en France



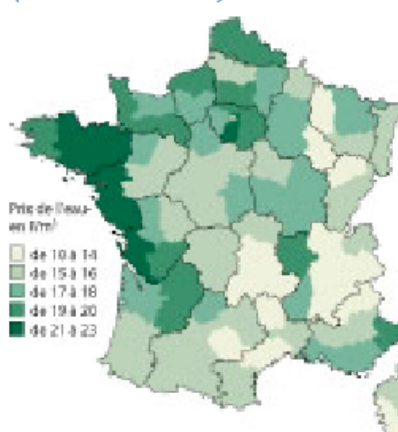
Les DSP

Recours à la gestion privée pour l'eau potable



Source : enquête eau 1998, Ifen - Scees - Agences de l'eau

Prix de l'eau par département en 1998 (communes assainies)

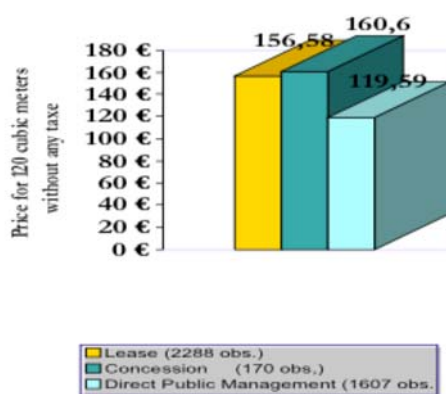


Source : enquête eau 1998, Ifen - Scees - Agences de l'eau

INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

SSA - 2010 - 39

Les prix observés selon le mode de gestion retenu



2001, In euros for 120 m³, without tax

Une différence qui s'estompe si l'on tient compte des caractéristiques des transactions

INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES DE PARIS

SSA - 2010 - 40



Conclusion

- Les solutions privée, publique, PPP, régulation constituent différentes formes d'organisation alternatives
- Elles sont inefficaces
- La question revient à choisir la forme la moins inefficace
- La solution publique peut être la meilleure solution dès lors qu'il est optimale de mettre en place un mode d'organisation à incitations faibles.
 - On limite ainsi les efforts pour réduire les coûts de production
 - Et on limite les externalités positives sur la qualité

