

# **Partie 1 - ANALYSE DE DIFFERENTS MODELES DE GESTION ET DE REGULATION DES SERVICES PUBLICS DE RESEAU : LA MESURE DE PERFORMANCE PEUT-ELLE APPORTER UNE AMELIORATION ?**

## **INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE**

Le besoin de faire évoluer les outils à la disposition des élus pour réguler les services d'eau peut paraître une évidence pour certains. Pourtant il est utile d'étayer cette affirmation en s'appuyant sur une analyse du secteur de l'eau.

Cette première partie vise justement à mieux comprendre les caractéristiques du secteur pour déboucher sur une proposition adaptée.

Les théories contractuelles des organisations sont apparues particulièrement appropriées à cette analyse : la gestion des services d'eau repose sur une relation entre un mandant et un mandataire qui sont la collectivité et l'exploitant. Dans le cas de la délégation à un opérateur privé, cette relation met en jeu formellement un contrat.

Trois courants majeurs de ces théories seront plus particulièrement mobilisés. Ils sont présentés dans le chapitre 1 :

- la théorie des coûts de transaction,
- la théorie de l'agence (ou des incitations),
- la théorie des droits de propriété.

Ces théories vont à la fois fournir une grille d'interprétation du modèle français (chapitre 2) mais aussi un certain nombre de recommandations en terme de régulation. Au fil des chapitres, trois modèles seront ainsi abordés : le modèle de Williamson, issu de la théorie des coûts de transaction (fin du chapitre 2), le modèle de Littlechild, issu de la théorie des incitations (abordé au chapitre 3, sur le cas anglais) et enfin le modèle de Gatty, apparenté à la théorie des droits de propriété (chapitre 4).

Ces modèles seront confrontés à la pratique. Les analyses portant, d'une part, sur les télécommunications et l'électricité et, d'autre part, sur les services d'eau de quatre autres pays européens, compléteront ainsi des idées sur les modes de régulation possibles (chapitre 3).

La confrontation entre la théorie et la pratique débouchera, avec le dernier chapitre, sur une proposition concrète visant à introduire un outil à même de compléter les dispositifs actuellement à la disposition des collectivités dans leur rôle de régulateur des services d'eau et d'assainissement.



# Chapitre 1 - Mobilisation du cadre d'analyse des théories contractuelles des organisations

Différents auteurs partagent le même désir de renouveler la réflexion économique classique en s'intéressant à un objet jusque là négligé, la firme. La firme ou l'organisation, prise au sens large, est une entité regroupant des individus rationnels cherchant à coordonner leur action en vue d'atteindre des objectifs qui ne sont pas toujours convergents. L'entreprise, dépouillée de son statut d'atome économique, cesse d'être une unité de production indivisible pour découvrir une réalité multiforme, organisée suivant des hiérarchies, avec des répartitions du pouvoir de décision et s'appuyant notamment sur des systèmes d'incitation et de contrôle.

Le sacro-saint marché, siège de transactions instantanées et anonymes, laisse place à un nouveau mode d'organisation des échanges, fondé sur des contrats et des relations personnalisées plus durables.

Les auteurs fondateurs des théories contractuelles des organisations s'attaquent tous aux mêmes questions centrales : Dans quelles conditions le recours au marché ou, à l'inverse, l'intégration au sein d'une firme sont-ils préférables ? Comment coordonner des individus engagés dans une relation d'échange ?

Trois courants contemporains se sont particulièrement illustrés dans la grande famille des théories des contrats. Au-delà des principes communs, chacun d'eux a abordé la question sous un angle légèrement différent<sup>1</sup>.

**La théorie des coûts de transaction** s'est focalisée sur les défaillances du marché. Williamson décrit les "frictions" existant lors des échanges<sup>2</sup> pour expliquer la formation des firmes. Il a ensuite analysé différentes structures de gouvernance. Cet auteur a tout particulièrement travaillé sur la spécificité des actifs et la notion d'opportunisme. **Sa théorie offre un cadre conceptuel pour faire un choix entre différents modes de coordinations dans les relations entre agents.**

**La théorie de l'agence**, développée notamment par Jensen et Meckling<sup>3</sup>, se concentre sur la relation entre un principal, dépositaire d'une autorité, et un agent auquel est déléguée la réalisation d'une tâche. Cette délégation, dans un contexte d'asymétrie d'information, génère des conflits d'intérêts qu'il faut canaliser. L'organisation s'interprète comme une superposition de telles relations et devient un "nœud de contrats". En découle une réflexion sur les systèmes contractuels incitatifs qui a donné naissance à de nombreux modèles normatifs ou positifs<sup>4</sup> (tarification optimale, modalité

---

<sup>1</sup> Parmi les livres faisant la synthèse des théories contractuelles des organisations, l'ouvrage collectif récent édité sous la direction de Gérard Kœning est à signaler (1999). Voir aussi Brousseau (1993).

<sup>2</sup> Le terme de "friction", emprunté à la physique, est volontiers repris par Williamson dans ses publications.

<sup>3</sup> Holmstrom, Laffont, Tirole, Maskin et d'autres se sont intéressés à la théorie de l'agence.

<sup>4</sup> Le courant "normatif" de la théorie de l'agence développe des modèles prescriptifs, le courant "positif" développe plutôt des modèles issus de l'observation.

d'enchères...)). **Ce courant est tout indiqué pour comprendre la relation entre un mandant et un mandataire et pour réfléchir à des modes de contrôle et d'incitation.**

Le dernier courant qui sera abordé ici est celui des **droits de propriété**. Des auteurs comme Alchian ou Demsetz analysent les droits de propriété comme des conventions admises par la société, permettant de déterminer l'usage des biens. Autrement dit, les lois, mais aussi les règles, habitudes et coutumes déterminent pour chaque actif trois attributs : le droit d'utiliser cet actif, le droit d'en tirer un revenu et le droit de le céder à un tiers. Les relations entre les agents sont cette fois conditionnées par la nature et la distribution de ces droits. La répartition de chacun de ces attributs à une ou plusieurs personnes et la transférabilité des droits de propriété conditionnent l'organisation de l'économie et les relations d'échange. **Cette analyse conduit notamment à des préconisations sur la répartition du pouvoir de décision.**

Cette introduction laisse déjà voir pourquoi ces trois théories sont mobilisées pour la gestion des services d'eau. Choisir entre différents modes de coordination, trouver des systèmes d'incitation entre mandant et mandataire, répartir le pouvoir de décision sont autant de questions qui se posent de manière immédiate dans la relation entre la collectivité et son opérateur. L'existence formelle de contrat de délégation, dans la gestion privée, renvoie explicitement à ce corpus théorique. La régie, quant à elle, peut être assimilée à un contrat informel. Dans tous les cas, la relation est durable, entachée d'asymétrie et caractérisée par une forte spécificité des actifs.

Comme de nombreux auteurs, nous avons eu naturellement recours aux théories des contrats pour discuter de gestion des services d'eau<sup>5</sup>. Ce chapitre va reprendre de manière succincte les principes-clefs des trois théories déjà évoquées en insistant sur les éléments qui seront directement utiles à l'analyse de l'organisation des services d'eau aux chapitres suivants.

## **1 La théorie des coûts de transaction**

### **1.1 De Coase à Williamson : le pourquoi de l'existence des firmes**

Ronald Coase est le premier, en 1937, à apporter une réponse à une question fondamentale : pourquoi la firme existe-t-elle, alors que le marché est censé réaliser une allocation optimale des ressources ?

Il formule alors l'hypothèse que l'entreprise permet d'économiser les coûts que doit supporter un producteur lorsqu'il a recours au marché. Ces coûts d'accès au marché (coût de recherche d'information sur les prix, coûts de négociation, auxquels s'ajoutent le poids de l'incertitude) surpassent les coûts liés au fonctionnement d'une firme intégrée. Comme le précise Coase "grâce à la firme, il devient beaucoup moins nécessaire de

---

<sup>5</sup> A titre d'illustration, plusieurs thèses récentes, traitant de l'organisation ou de la régulation des services d'eau ou d'autres services publics locaux délégués, s'inscrivent explicitement dans l'une ou l'autre de ces théories (Defeuilleux 1996 ; Guilloux 1997 ; Elnaboulsi 1998 ; Pezon 1999 ; Sage 1999).

## Chapitre 1 - Théories contractuelles des organisations

spécifier des prix pour chacune des transactions réalisées, car il suffit d'un contrat à long terme pour remplacer une série de contrats à court terme".

Il définit ainsi le principe des **coûts de transaction**.

Oliver Williamson va donner à ce concept des prolongements fertiles, développant la réflexion sur l'alternative "marché/hiérarchie". Il va ainsi ouvrir la voie à une école de pensée économique baptisée néo-institutionnelle. Dans cet esprit, des auteurs comme Barnard ont développé une théorie de l'autorité<sup>6</sup>.

### 1.2 Analyser les coûts de transaction pour adapter les formes d'organisation

#### 1.2.1 Les coûts de transaction et leurs déterminants

Une originalité d'Oliver Williamson consiste à s'inscrire dans une optique pluridisciplinaire. Il regroupe des domaines qui, jusque là, avaient traité du même objet, mais sans confronter leurs observations. Dans un ouvrage récent traduit en français<sup>7</sup>, Williamson revendique un triple héritage associant économie, droit et sociologie des organisations<sup>8</sup>. Du premier champ découle la notion de coûts de transaction, du second vient l'analyse des contrats, le troisième ajoute l'étude des processus organisationnels et du comportement humain.

A partir de ces premières briques, Williamson va construire une théorie analysant les déterminants des transactions pour faire un choix, suivant les situations, entre différents modes de prise de décision, ou plus largement plusieurs modes de fonctionnement des contrats. Ces modes d'organisation sont appelés **structures de gouvernance**. La structure de gouvernance recoupe à la fois la notion d'organisation de l'autorité tout au long de la chaîne hiérarchique, mais aussi la mise en place de mécanismes particuliers de régulation des échanges (par exemple dispositifs d'arbitrage, de sanctions et de récompenses, etc.). Les différents modes de gouvernance seront détaillés plus bas.

Le choix entre ces types d'organisations est déterminé sur un critère simple : l'organisation réduisant les coûts de transaction est préférable. Pour reprendre une définition de Williamson (1994 p 38), "les coûts de transaction constituent l'équivalent économique des frictions dans les systèmes physiques". Ils se décomposent en coûts de transaction *ex ante*, coûts d'établissement du contrat (rédaction, négociation et garantie d'un accord), et *ex post*, coûts d'administration des contrats (coûts générés par l'application de clauses inadaptées qui éloignent le contrat de son but initial, coûts de marchandages occasionnés lors de corrections des divergences, coûts de fonctionnement des structures de gouvernance prévues pour résoudre les conflits et coûts d'établissement d'engagements sûrs).

La nature et le montant des coûts de transaction dépendent de trois grands types de caractéristiques : les caractéristiques comportementales, celles de l'environnement et celles des transactions.

---

<sup>6</sup> (Barnard 1938).

<sup>7</sup> (Williamson 1994).

<sup>8</sup> Le terme utilisé par les traducteurs de l'ouvrage cité est "management". Toutefois, le terme "sociologie des organisations", souvent adopté par d'autres auteurs francophones, est plus explicite.

## Partie 1 - Modèles de régulation théoriques et pratiques

### 1) Les caractéristiques comportementales : la rationalité limitée

Les principes de rationalité limitée d'Herbert Simon<sup>9</sup> sont repris dans les thèses néo-institutionnalistes. L'agent économique, contrairement à l'*homo economicus* ne dispose que d'informations incomplètes et de capacités cognitives limitées qui l'obligent à restreindre sa vision des possibles. Dans ce contexte, un agent ne choisira pas la solution "optimale", mais la solution "préférable". Il ne vise pas non plus à maximiser forcément ses gains monétaires, mais pourra intégrer des éléments qualitatifs, tels que la reconnaissance de ses pairs, ou la recherche d'indépendance...

Williamson ajoute une dimension comportementale, **l'opportunisme** : "Par opportunisme, j'entends une recherche d'intérêt personnel qui comporte la notion de tromperie." <sup>10</sup>

Ce concept n'est pas sans rapprochement avec deux autres notions classiques des théories des contrats : la sélection adverse, qui recouvre toutes les situations dans lesquelles un individu informé traite avec un autre qui ne l'est pas, et le risque moral, qui apparaît dès qu'un agent n'est pas incité à tenir ses promesses parce que son comportement n'est pas observable par son partenaire.

L'opportunisme traduit le fait que, dans la poursuite d'intérêt personnel, un agent puisse être amené à cacher, dénaturer ou déguiser des informations, ou à transgresser les règles qui joueraient en sa défaveur. Williamson distingue l'opportunisme *ex ante*, qui traduit une volonté délibérée de tromper son partenaire et l'opportunisme *ex post*, qui se limite à profiter des espaces de flou laissés par le contrat pour adopter une attitude honnête, mais non équitable (appropriation d'une plus grande partie du profit, au détriment du cocontractant). Une des principales préoccupations des contractants sera de limiter ces différentes formes d'opportunisme.

### 2) Les caractéristiques de l'environnement : l'incertitude

L'environnement parce qu'il est complexe est radicalement incertain. Il est impossible de définir à l'avance toutes les occurrences possibles, non seulement parce que la rédaction de clauses contingentes peut représenter un coût dissuasif, mais plus fondamentalement car il est impossible de connaître l'évolution de l'ensemble des facteurs conditionnant l'avenir.

Ce caractère d'incertitude ouvre la voie à **l'incomplétude des contrats**, propice au développement de l'opportunisme.

### 3) Les caractéristiques des transactions : fréquence et spécificité

La spécificité des actifs représente une dimension fondamentale, au cœur de l'économie des coûts de transaction.

Un actif physique ou humain est spécifique s'il ne peut être engagé que dans une transaction particulière : il est impossible de le réallouer à une autre transaction sans augmentation substantielle des coûts.

---

<sup>9</sup> (Simon 1976 ; Simon 1979).

<sup>10</sup> (Williamson 1994 p 70).

## Chapitre 1 - Théories contractuelles des organisations

Plus la spécificité des actifs mis en jeu dans une transaction est forte et plus les partenaires seront dépendants les uns des autres. Le risque d'opportunisme devient d'autant plus préjudiciable.

Le dernier déterminant est la fréquence des transactions. Elle peut justifier la mise en place de processus particuliers (des arrangements privés sortant du cadre légal général) qui seront rentabilisés sur le nombre des transactions. De plus, en convergence avec la théorie des jeux répétés<sup>11</sup>, un contexte de transactions fréquentes limite l'opportunisme, puisque l'abus de l'un des partenaires lui fait courir le risque de ne pas être reconduit à la transaction suivante.

### 1.2.2 Le choix des structures de gouvernance

La combinaison des facteurs énumérés fournit une typologie de situations face auxquelles Williamson préconise des modes d'organisation spécifiques, assurant dans chaque cas une limitation des coûts de transaction.

Plus précisément, il parle de "structures de gouvernance"<sup>12</sup> qui sont "le cadre contractuel explicite ou implicite dans lequel se situe une transaction" (1981 p 1544).

Les deux tableaux suivants illustrent, **dans un contexte incertain**, les modèles de contractualisation qui doivent être associés à chaque situation.

**Tableau 1 - Les attributs du processus de contractualisation, d'après Williamson (1994 p 50)**

Hypothèses comportementales		Spécificité des actifs	Processus de contractualisation impliqué
Rationalité limitée	Opportunisme		
0	+	+	Planification
+	0	+	Promesse
+	+	0	Concurrence
+	+	+	Gouvernance

*Nota : + = existence, 0 = absence*

Pour Williamson, les deux lignes les plus intéressantes du tableau sont sans conteste les deux dernières : elles correspondent aux situations où la rationalité limitée et l'opportunisme existent, c'est-à-dire aux situations les plus courantes dans la vie économique (concurrence et gouvernance). Williamson détaille encore un peu plus ce type de situations en ajoutant les déterminants des transactions (fréquence et spécificité).

<sup>11</sup> (Saurin 1992).

<sup>12</sup> En cohérence avec Michel Ghertan, traducteur des "Institutions de l'économie," l'anglicisme "gouvernance" est préféré aux termes français de "gestion", "régulation" ou "gouvernement", qui n'ont pas de sens équivalent.

Tableau 2 - La gouvernance efficace, d'après Williamson (1994 p 106)

		Caractéristiques de l'environnement		
		Non spécifiques	Mixtes	Idiosyncrasique
Fréquence des transactions	Faible	Gouvernance du marché (contrat classique)	Gouvernance trilatérale (contrat néoclassique)	
	Elevée		Gouvernance bilatérale (contrat personnalisé)	Gouvernance unifiée

Trois types de contrats sont définis : le contrat classique, le contrat personnalisé et une forme intermédiaire, le contrat néoclassique.

Le contrat classique correspond à la situation de marché concurrentiel où aucun dispositif particulier n'est mis en œuvre (seules les règles juridiques en vigueur s'appliquent) et où l'identité des parties est négligée.

A l'opposé, lorsque la forte spécificité des actifs et les échanges fréquents créent une interdépendance, la structure efficace est le contrat adaptable, évolutif et personnalisé. Il se décompose en deux formes :

- la quasi-intégration de l'un des partenaires à l'autre, à travers la signature de contrats bilatéraux,
- l'intégration pure et simple, c'est-à-dire la formation d'une firme unifiée.

Dans ce type de gouvernance, les adaptations se font par le jeu de la hiérarchie.

Enfin, **entre marché et hiérarchie, trouve place le contrat néoclassique**, gouvernance trilatérale, s'appuyant sur des procédures spécifiques, le droit classique des contrats ne suffisant pas à assurer la stabilité de la relation. Ces procédures sont de deux ordres :

- recours à un arbitrage extérieur pour trancher les litiges dans le cadre de la transaction (plutôt que par recours aux tribunaux, dans un contexte de rupture),
- mise en place de clauses auto-exécutoires, reposant sur des engagements et des menaces crédibles.

## **Chapitre 1 - Théories contractuelles des organisations**

Au-delà de cette typologie générale, Williamson insiste énormément sur la nécessité d'étudier finement chaque situation avant de trancher entre différents modes de gouvernance. L'économie des coûts de transaction repose sur une approche microanalytique. Comme il le dit lui-même, en présentant sa méthode de recherche dans son ouvrage "Les institutions de l'Economie" :

"Les problèmes qui nous intéressent [...] requièrent un niveau d'analyse semi-microanalytique" (1994 p 134).

### **1.3 Les apports de la théorie des coûts de transaction**

Plusieurs idées de Williamson sont à retenir pour cette thèse.

Il fournit tout d'abord un cadre d'analyse. Les déterminants qu'il dégage permettront de mieux formaliser les caractéristiques du secteur de l'eau et plus précisément de la relation entre collectivités et opérateurs.

Il souligne également l'intérêt de réfléchir à des mécanismes de coordination au niveau microéconomique, ce qui sera fait dans la partie opérationnelle de la thèse.

L'approche de Williamson peut être aussi source de propositions. Une fois les services d'eau situés dans la typologie générale des transactions, il sera intéressant de voir si la pratique des contrats correspond au mode de gouvernance préconisé ou si, au contraire, elle s'en écarte. Un travail plus spécifique de Williamson ouvre la voie à des solutions de gestion dans le cas des monopoles locaux de services publics.

## **2 La théorie de l'agence ou des incitations**

### **2.1 L'origine de la relation d'agence**

Si S.A. Ross<sup>13</sup> est le premier à parler de théorie de l'agence, le concept est déjà présent dans la théorie des assurances.

Il a donné naissance à deux courants distingués par Jensen et Meckling<sup>14</sup> :

- La théorie positive de l'agence, qui se rapproche de la gestion, traite en priorité des mécanismes effectivement mis en œuvre pour traiter de la relation d'agence et résoudre les conflits. Jensen et Meckling en sont les fondateurs.

- La théorie normative de l'agence est prescriptive. Elle se rattache aux problèmes de modélisation économique en information imparfaite. Hart, Tirole ou Laffont font partie de ce second courant<sup>15</sup>.

De très nombreux auteurs se sont inscrits dans l'une ou l'autre de ces approches.

### **2.2 De la relation d'agence à la firme complexe**

Le constat de départ de la théorie de l'agence est simple : les individus ont des intérêts divergents qui font que les relations de collaboration ne vont pas sans conflits.

---

<sup>13</sup> (Ross 1973).

<sup>14</sup> (Jensen et Meckling 1976 p 309-10).

<sup>15</sup> (Hart et Moore 1988 ; Laffont et Tirole 1993 ;Tirole 1994).

## Partie 1 - Modèles de régulation théoriques et pratiques

Le coût de ces conflits réduit d'autant les bénéfices tirés de l'action commune et écarte l'équilibre de l'optimum économique.

La théorie vise alors soit à expliquer les formes organisationnelles comme mode de réduction des coûts d'agence (théorie positive), soit à proposer des mécanismes de contrôle et d'incitation visant à réduire ces coûts (théorie normative).

### 2.2.1 La relation d'agence

Jensen et Meckling (1976) définissent "une relation d'agence comme un contrat dans lequel une (ou plusieurs personnes) a recours aux services d'une autre personne pour accomplir en son nom une tâche quelconque, ce qui implique une délégation de nature décisionnelle à l'agent".

La relation entre **le principal (ou mandant) et l'agent (ou mandataire)** comprend plusieurs caractéristiques :

- Elle repose sur une relation d'autorité. L'agent accepte, moyennant rétribution, de céder une partie de ses droits décisionnels pour accomplir la mission qui lui a été confiée, en tenant compte des objectifs du principal.

- La relation d'agence est asymétrique. Le principal n'est pas en mesure d'évaluer exactement l'effort mis en œuvre par l'agent. Il est face à un risque moral.

- Elle met en jeu des droits de propriété<sup>16</sup>. Le principal transfère à l'agent, de manière provisoire, une partie de son droit de propriété sur les actifs impliqués dans la mission déléguée.

Dans ce contexte d'asymétrie d'information et d'impossibilité de rédiger des contrats complets en raison de la rationalité limitée et de l'incertain, les conflits d'agence peuvent survenir à la fois aux stades pré- et post-contractuels. Cette analyse rejoint l'étude de l'opportunisme par Williamson<sup>17</sup>.

Nicolas Curien résume en une phrase toute la difficulté de la relation d'agence : "[...] l'acteur en position de principal maîtrise la règle du jeu, sans détenir toute l'information utile, tandis que l'acteur en position d'agent se plie à la règle tout en contrôlant la marge d'incertitude que lui confère son avantage en terme d'information." (1994 p 21)

La relation d'agence constitue une relation élémentaire type entre deux agents. Le concept peut être étendu et donne lieu à des développements riches.

---

<sup>16</sup> La théorie des droits de propriété est présentée au point 3, p22.

<sup>17</sup> Un rapprochement avec la notion de marge d'autonomie développée par Crozier peut aussi être fait (Crozier et Friedberg 1977).

## 2.2.2 Les extensions de la relation d'agence

- **La relation d'agence dyadique ou de collaboration**

Dès 1976, Jensen et Meckling établissent un élargissement à la relation d'agence en considérant que la relation d'autorité n'est pas nécessaire. Leur raisonnement peut s'appliquer plus généralement à toute relation de coopération :

"Remarquons, également, que les efforts de coûts d'agence apparaissent dans toutes les situations qui impliquent un effort de coopération [...] par deux ou plus de deux personnes même s'il n'y a pas de relation principal-agent clairement définie".

Cette vision permet de prendre en compte non pas l'utilité du seul principal, mais l'intérêt des deux partenaires. L'enjeu ne se limite plus à réduire les conflits, mais à trouver les conditions d'une coopération profitable.

- **La prise en compte de l'ensemble des parties prenantes : l'organisation comme nœud de contrats**

Les intérêts en jeu ne se résument pas à ceux des seuls cocontractants. Compte tenu des externalités, les parties prenantes au contrat sont bien plus nombreuses. Par exemple, la relation actionnaires-dirigeants a des impacts sur les salariés ou les consommateurs. Ce croisement entre des intérêts multiples débouche sur une explication de l'existence des organisations.

Les formes organisationnelles peuvent s'expliquer en considérant qu'elles résultent d'une minimisation de l'ensemble des coûts conflictuels, découlant de la superposition de diverses relations de collaboration entre l'ensemble des parties prenantes. Ainsi, une partie des externalités peut être internalisée par la constitution d'une firme. La firme devient alors un "nœud de contrats" ("contracting nexus").

Jensen et Meckling en déduisent une théorie de l'architecture organisationnelle, à laquelle deux dimensions importantes sont associées :

- l'allocation des droits décisionnels à l'intérieur de l'organisation, en distinguant les droits liés à la gestion de la décision et ceux liés au contrôle de la décision ;

- la conception du système de contrôle, qui associe le système d'évaluation et de mesure de la performance et le système d'incitation qui, en fonction de la performance mesurée, instaure des sanctions ou des récompenses.

C'est surtout la seconde dimension qui va être mise à profit dans la suite de ce travail.

## 2.3 Les apports de la théorie de l'agence

La théorie de l'agence se révèle particulièrement adaptée au cas de l'eau pour deux raisons.

La relation principal-agent correspond très exactement à la situation dans laquelle se trouvent les élus, mandants, face à leurs exploitants, mandataires (avec un contrat de délégation formel, en cas de gestion privée, et informel en cas de gestion directe).

## Partie 1 - Modèles de régulation théoriques et pratiques

Par ailleurs, la théorie des incitations a connu des développements nombreux dans le domaine des services publics de réseau en situation de monopole. Des économistes, parfois impliqués directement dans la gestion de services, ont proposé et mis en place des systèmes incitatifs.

Le modèle de Marcel Boiteux<sup>18</sup> peut être rapproché de cette école. Il traite de la tarification optimale d'un monopole astreint à l'équilibre budgétaire et propose une tarification au coût marginal.

Daniel Baron et Roger Myerson<sup>19</sup> se sont, quant à eux, intéressés à l'utilisation de contrats incitatifs pour la régulation d'un monopole dont les coûts sont inconnus du régulateur.

En pratique deux contributions sont tout à fait fondamentales pour cette thèse. Il s'agit des travaux de Shleifer (1985) sur la régulation par comparaison ("yardstick competition") suivis des travaux de Stephen Littlechild (1988) sur la privatisation des services publics en Angleterre. Ces travaux seront détaillés plus avant dans l'analyse.

Il sera intéressant de voir si, conformément à la théorie, les mécanismes permettant d'évaluer les performances et d'inciter par le jeu de sanctions et de récompenses existent en France.

### 3 La théorie des droits de propriété

#### 3.1 L'origine du concept

La théorie des droits de propriété a pour ambition de renouveler l'approche classique. L'idée fondatrice consiste à dire que les formes de propriété et, plus largement, les formes organisationnelles peuvent conditionner les actions des agents. Dans leurs travaux, les premiers auteurs vont faire en sorte de justifier les intérêts de la propriété privée sur toute autre forme de propriété collective.

Bien que les origines de ce courant de pensée soient fort anciennes<sup>20</sup>, la formulation moderne des concepts date des années 60, avec Armen Alchian, Harold Demsetz et Ronald Coase. D'autres auteurs, notamment North, Furubotn, Hart et Moore se sont également illustrés dans l'analyse des droits de propriété.

#### 3.2 Une organisation des échanges basée sur la nature des droits de propriété

##### 3.2.1 Les hypothèses de base

De l'approche classique, les tenants de la théorie des droits de propriété conservent l'idée que les agents économiques maximisent leur fonction d'utilité et sont motivés par la recherche de l'intérêt individuel. Toutefois, cette fonction d'utilité peut intégrer des arguments autres que la maximisation du profit, notamment le temps libre,

---

<sup>18</sup> (Boiteux 1956).

<sup>19</sup> (Baron et Myerson 1982).

<sup>20</sup> Dans l'*Opus nonaginta dierum* (écrit probablement en 1332) Guillaume d'Occam analyse déjà la propriété sous un angle précurseur.

## Chapitre 1 - Théories contractuelles des organisations

la sécurité, les conditions de travail... De même, si le marché est reconnu comme le lieu où se révèlent les préférences des agents, l'information n'est jamais parfaite et les coûts de transaction ne sont pas nuls. Enfin, la théorie refuse de considérer l'entreprise comme une unité indivisible et construit son analyse sur l'individualisme méthodologique. Les comportements individuels sont influencés par les structures dans lesquels les agents évoluent.

Ces hypothèses étant posées, la clef d'analyse repose sur ce principe simple : les droits de propriété influencent les comportements.

Dès lors, la définition et la garantie appropriées des droits de propriété fournissent aux agents des incitations à créer en utilisant efficacement les ressources.

Cette idée a deux implications :

- les droits de propriété permettent une internalisation des externalités<sup>21</sup>,
- ils rendent également prévisibles les réactions que chaque individu peut raisonnablement attendre de la part des autres membres de la communauté.

Comme le précise Demsetz (1967) :

"[...] les droits de propriété permettent aux individus de savoir *a priori* ce qu'ils peuvent raisonnablement attendre dans leurs rapports avec les autres membres de la communauté. Ces anticipations se matérialisent par des lois, coutumes et mœurs d'une société [...].

Ainsi, les droits de propriété réduisent l'incertain en organisant les relations entre agents économiques et en conditionnant leur comportement.

### 3.2.2 La nature des droits de propriété

Pour définir les droits de propriété de manière plus précise, l'accent doit être mis sur deux dimensions. Détenir le droit de propriété sur un actif (physique ou humain) c'est bien sûr détenir **le droit au rendement résiduel** résultant de la production (autrement dit, bénéficier du profit). Mais c'est aussi **le droit au contrôle résiduel**, c'est-à-dire le droit de prendre toute décision concernant l'utilisation de l'actif avec pour seule limite les spécifications légales ou contractuelles.

Dans cette acception, le droit de propriété prend donc d'autant plus d'importance que les contrats sont incomplets.

Les auteurs insistent sur deux attributs fondamentaux des droits de propriété : **ils doivent être exclusifs et transférables**. Le détenteur du droit de propriété est le seul individu légitime pour choisir l'usage et tirer profit du bien. Il a le droit, moyennant contrepartie, de céder ses droits à un tiers.

Ces deux attributs ne signifient pourtant pas que la totalité des droits de propriété sont réunis dans la même main. Au contraire, toute l'efficacité des droits de propriété vient de ce qu'ils sont "**partitionnables**". Comme le dit Bruno Amann (Koenig, Amann et

---

<sup>21</sup> "A primary fonction of property rights is that of guiding incentives to achieve a greater internalization of externalities..." (Demsetz 1967).

## Partie 1 - Modèles de régulation théoriques et pratiques

al. 1999), "la théorie des droits de propriété est bien souvent une théorie de la dégradation des droits de propriété".

L'atténuation des droits de propriété peut être due à des dispositions légales, mais elle dépend aussi de contraintes organisationnelles (répartition du pouvoir de décision au sein des firmes, mode de distribution des richesses créées...).

La théorie des droits de propriété rejoint ainsi les autres théories contractuelles des organisations. Elle s'intéresse à l'organisation des firmes. La question devient : comment, à travers les règles de droit, les contrats interindividuels et les processus d'incitation et de contrôle, faire en sorte que la répartition des droits de propriété conduise à une coordination optimale des intérêts ?

D'un point de vue normatif, la théorie préconise que la propriété (c'est-à-dire le contrôle) d'un actif aille à celui ou ceux qui sont les plus à même d'en faire un usage efficient.

D'un point de vue plus opérationnel, les auteurs se sont évertués à analyser les différents cadres de droits de propriété, associés à des types d'organisations spécifiques (firme capitaliste classique, entreprise managériale, entreprise à profit réglementé, coopérative, entreprise publique, socialiste, etc.). Ils en déduisent l'efficacité relative de tel ou tel mode de gestion des entreprises.

### 3.3 Les apports de la théorie des droits de propriété

Par rapport au cas de l'eau et tout particulièrement pour la délégation dans laquelle la propriété est explicitement répartie entre la collectivité locale et l'entreprise privée, la théorie des droits de propriété permet de mieux comprendre comment rendre le comportement du délégataire conforme à l'intérêt de la collectivité. Les attributs de la propriété et les conditions de répartition des pouvoirs vont conduire ou non à une incitation du délégataire. Certains auteurs, notamment Gatty, ont travaillé sur la nature du droit de propriété pour la régulation du secteur de l'eau. Ce type de réflexion, sur des droits de propriété innovant sera largement commenté dans le chapitre 4.

## 4 Conclusion

Ce bref tour d'horizon des théories contractuelles des organisations permet de réunir quelques éléments essentiels à l'analyse de la gestion des services d'eau et d'assainissement.

Les trois courants évoqués offrent **des grilles de lecture** en proposant des déterminants pour toute situation d'échange.

**Ils dégagent certains risques** inhérents à la collaboration entre des agents aux intérêts divergents.

Tous ces éléments seront mobilisés pour définir les caractéristiques du modèle français de gestion des services d'eau.

## **Chapitre 1 - Théories contractuelles des organisations**

**Sur un plan prescriptif**, ces théories proposent de fixer différents modes de gouvernance en fonction des caractéristiques de l'activité et préconisent notamment des dispositifs de contrôle et d'incitation.

**Trois modèles de régulation des services d'eau** sont associés à ces trois courants (modèles développés respectivement par Williamson, Littlechild et Gatty). Ils seront abordés dans la suite de cette première partie.

Il sera intéressant de vérifier le degré d'application de ces dispositifs dans le secteur de l'eau.

Le prochain chapitre va donc quitter le terrain purement théorique pour repartir de l'observation de terrain en la mettant en perspective avec la vision théorique.



