

Privatisation et incitations.

Monsieur Jean-Jacques Laffont

Abstract

We discuss the application of the usual arguments in favor or against privatization, in the case of a natural monopoly. Then, we give two classical examples of trade-offs -public - private ownership - in specific contexts of contractual incompleteness. Finally, we sketch a theory of privatization based on political economy considerations.

Résumé

Nous discutons l'application des arguments habituels avancés dans les débats sur la privatisation au cas d'un monopole naturel et nous montrons la nécessité du cadre théorique des contrats incomplets. Ensuite, nous présentons deux exemples classiques de choix entre monopole public ou privé dans des contextes spécifiques d'incomplétude contractuelle. Enfin, nous esquissons une théorie de la privatisation fondée sur des considérations d'économie politique.

Citer ce document / Cite this document :

Laffont Jean-Jacques. Privatisation et incitations. . In: Revue économique, volume 47, n°6, 1996. pp. 1239-1251;

http://www.persee.fr/doc/reco_0035-2764_1996_num_47_6_409848

Document généré le 29/05/2016

Privatisation et incitations*

Jean-Jacques Laffont**

Nous discutons l'application des arguments habituels avancés dans les débats sur la privatisation au cas d'un monopole naturel et nous montrons la nécessité du cadre théorique des contrats incomplets. Ensuite, nous présentons deux exemples classiques de choix entre monopole public ou privé dans des contextes spécifiques d'incomplétude contractuelle. Enfin, nous esquissons une théorie de la privatisation fondée sur des considérations d'économie politique.

PRIVATIZATION AND INCENTIVES

We discuss the application of the usual arguments in favor or against privatization, in the case of a natural monopoly. Then, we give two classical examples of trade-offs -public – private ownership – in specific contexts of contractual incompleteness. Finally, we sketch a theory of privatization based on political economy considerations.

Le mouvement général de désengagement de l'État de l'intervention directe dans l'économie prend en particulier la forme de la privatisation d'entreprises publiques. Lorsque cette privatisation concerne des entreprises du secteur concurrentiel, seuls des arguments de politique industrielle qui ont perdu l'essentiel de leur crédibilité peuvent être invoqués, et il existe aujourd'hui peu de défenseurs de la propriété publique de telles entreprises. Lorsque la privatisation concerne au contraire les grands services publics comme l'électricité, les télécommunications ou les transports, le débat est beaucoup plus vif même s'il reste le plus souvent peu argumenté.

Dans ce travail, nous nous intéressons aux monopoles naturels, c'est-à-dire aux industries où l'importance des coûts fixes milite en faveur d'une seule entreprise dont il faut alors se garder d'un comportement monopolistique. Nous esquisserons le débat empirique sur la question de savoir quelle partie du processus productif des grands services publics peut être qualifiée de monopole natu-

* Article paru sous le titre « Privatization and Incentives » (1995, p. 9-21), dans le numéro spécial Monográfico : « Regulación » de la *Revista Española de Economía*, et reproduit avec l'autorisation de la rédaction.

** GREMAQ-IDEI UT1, place Anatole-France, 31042 Toulouse.

Ma compréhension de ce sujet doit beaucoup à des discussions et à des travaux communs avec Jean Tirole.

rel et quelles parties au contraire peuvent et doivent être ouvertes à la concurrence. L'évolution technologique rapide rend cette question très difficile et changeante dans des secteurs comme les télécommunications.

Dans une première section, nous rassemblerons les arguments habituels avancés dans les débats sur la privatisation et nous verrons leur ambiguïté quand il s'agit de comparer un monopole naturel propriété de l'État d'un monopole naturel privé mais régulé par l'État. Nous verrons que la difficulté du sujet est profonde du point de vue théorique et doit faire appel à la théorie des contrats incomplets. La deuxième section présentera intuitivement quelques recherches qui s'inscrivent dans cette perspective théorique. La troisième fournira une théorie plus détaillée destinée, autour du thème des incitations, à articuler des arbitrages en faveur ou contre la privatisation des monopoles naturels. Enfin, une conclusion résumera notre message théorique.

LES ARGUMENTS CONVENTIONNELS

Les coûts de la propriété publique

Absence du contrôle par le marché des capitaux

L'argument est ici que les managers d'une entreprise publique peuvent mal gérer ses actifs car ils n'ont pas les incitations appropriées. Tout d'abord leur politique d'investissement est mauvaise, car ils n'ont pas de titres ou d'options sur titres qui les encouragerait à prendre une perspective de long terme. En effet, les prix des titres contiennent de l'information sur les perspectives à long terme des entreprises et donc sur les décisions à long terme prises par les managers. Ensuite, les entreprises publiques ne peuvent pas être soumises à des offres publiques d'achat et donc leurs managers sont moins soucieux de perdre leur poste.

À cet argument on peut répliquer que le gouvernement peut décider de ne garder qu'une partie des actions de l'entreprise pour bénéficier de l'information générée par les transactions sur les titres détenus par le public. Des arguments supplémentaires, par exemple le faible volume d'échange qui en résulte ou les incertitudes réglementaires et politiques, sont nécessaires pour expliquer pourquoi les prix des titres d'une entreprise à propriété mixte sont moins informatifs sur les performances des managers que si l'entreprise est privée. Holmström et Tirole [1993] ont développé une théorie dans cette direction basée sur la liquidité du marché. Ensuite, il faut souligner que les économistes n'ont jamais démontré que la bourse des valeurs est le seul instrument, ou encore l'instrument le plus efficace, pour obtenir de l'information externe sur la santé de l'entreprise. Pourquoi l'État ne peut-il pas reproduire les incitations créées par la bourse des valeurs ?

L'absence d'OPA est peut être plus convaincant mais pas décisif néanmoins. Les managers des entreprises publiques peuvent être écartés et des prises de pouvoir politiques (sinon financières) ont lieu.

Contrainte de budget molle

L'argument est ici qu'une entreprise publique n'est pas soumise à la discipline du processus de banqueroute parce que l'État vient toujours la secourir si elle a des difficultés. Cela réduit les incitations des managers à éviter les difficultés.

Rien n'interdit toutefois de fermer des entreprises publiques. On s'attend bien sûr à ce que ce soit moins fréquent que pour une entreprise privée, mais cela requiert une explication. Pourquoi le gouvernement ne peut-il pas imiter le marché ? De plus, les régulateurs et les gouvernements secourent également les entreprises privées régulées, soit en autorisant des augmentations des prix, soit même par des subventions directes.

Expropriation des investissements

Les managers répugnent à réaliser des investissements spécifiques dans les entreprises publiques, parce qu'une fois réalisés ces investissements peuvent être utilisés par le gouvernement à d'autres fins que celles qu'ils avaient envisagées. En d'autres termes, les investissements des managers sont expropriés.

Il faut expliquer pourquoi on ne peut pas écrire des contrats appropriés qui protègent ces investissements et pourquoi les actionnaires d'une entreprise privée ne peuvent pas de la même façon exproprier les investissements de leurs managers.

Manque d'objectifs précis

La multiplicité, le flou et le caractère changeant des objectifs des gouvernements aggravent le problème du contrôle des managers des entreprises publiques. Cet argument est fort, mais ne permet pas de distinguer une entreprise publique d'une entreprise privée régulée, puisque les objectifs du gouvernement affectent tout autant le comportement des entreprises privées régulées.

Lobbying-Interférence du gouvernement

Les gouvernements sont soumis à la pression des groupes d'intérêts pour modifier le comportement des entreprises publiques. À nouveau, cet argument peut être avancé contre les entreprises privées régulées et, de plus, il faut expliquer pourquoi les règles constitutionnelles laissent exister ce type d'interférences.

Les avantages de la propriété publique

Objectifs sociaux

Dans des économies qui comportent de multiples inefficacités liées aux problèmes environnementaux, au financement des biens publics, à l'incomplétude des marchés, la propriété publique est un instrument supplémentaire pour atteindre des objectifs sociaux qui dépassent la simple maximisation des profits. Cet argument est convaincant, mais n'explique pas pourquoi on ne peut pas atteindre les mêmes objectifs avec les instruments de la réglementation des monopoles privés.

Le contrôle centralisé

En ayant un gouvernement responsable à la fois du contrôle interne et externe de l'entreprise, la nationalisation permet d'éviter les conflits d'objectifs entre les actionnaires et l'État. Il faut expliquer pourquoi ce conflit ne peut pas être dépassé par une réglementation appropriée. Par ailleurs, on peut montrer que la séparation du contrôle en plusieurs régulateurs peut avoir des avantages pour limiter les comportements collusifs (voir Laffont et Martimort [1994]).

Les contrats incomplets : un cadre indispensable

La difficulté de la discussion est assez profonde d'un point de vue théorique. En effet, dans un monde de contrats complets avec une constitution bienveillante qui cherche à maximiser le bien-être social, la propriété ne joue aucun rôle. Cela a été démontré clairement dans de nombreuses contributions (dont en particulier Williamson [1985], Grossman et Hart [1986] et Sappington et Stiglitz [1987]). Tout ce que la privatisation permet d'atteindre peut être dupliqué par un contrat approprié passé avec l'entreprise publique. Il faut noter que cet argument est valable même dans des économies où l'information est décentralisée et où se posent des problèmes de risque moral, de sélection adverse ou de non-vérifiabilité.

Il faut donc s'écarter du schéma d'une constitution bienveillante et du monde des contrats complets si on veut faire apparaître des arbitrages théoriques en faveur de la privatisation ou contre la propriété publique.

Même si historiquement ce n'est certainement pas tout à fait juste, nous maintiendrons ici la fiction selon laquelle lorsque une Constitution est rédigée, les rédacteurs de la Constitution peuvent s'abstraire de l'influence des groupes d'intérêts et cherchent à optimiser le bien-être social. Nous conservons donc l'hypothèse d'une Constitution bienveillante.

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les contrats sont nécessairement incomplets. J'en citerai seulement trois. Tout d'abord, il existe des états de la nature futurs qu'on ne peut même pas imaginer. Il est bien difficile de réfléchir à cette question au-delà de l'implication qu'un certain degré de flexibilité dans les décisions futures doit être maintenu. Ou bien, on pourrait certes écrire des contrats contingents à de très nombreux événements, mais cela serait trop coûteux et on se limite à des contrats simples dont on sait qu'ils seront renégociés dans l'avenir. Enfin, l'exécution de contrats nécessite des cours de justice bienveillantes. Pourquoi pourrait-on supposer leur bienveillance quand on veut mettre en cause la bienveillance des politiciens ? On est donc conduit à limiter le pouvoir des cours de justice et donc la complexité des contrats requis par une théorie des contrats complets.

Il s'ensuit en particulier que la Constitution elle-même ne peut pas être ce contrat complet qu'appelle de ses vœux le principe de révélation. Sa simplicité laissera de grandes marges de discrétion aux hommes politiques parvenus au pouvoir par le jeu politique. Une réponse constitutionnelle structurante sera d'ailleurs de limiter leur pouvoir, en limitant la durée des mandats, leurs capacités d'engagement ou en créant des contre-pouvoirs.

L'analyse des contrats incomplets est peu satisfaisante intellectuellement dans la mesure où on ne possède pas une démarche rigoureuse qui explique leur incomplétude. On est obligé de recourir à des arguments de simplicité et de bon

sens qui subjectivisent à l'excès l'analyse. Toutefois, il n'existe guère d'alternative si on veut tenter d'articuler théoriquement des débats aussi importants que ceux de la privatisation par exemple. C'est donc dans cette voie que nous nous engageons ici en rappelant encore une fois le caractère préliminaire de ces réflexions d'un point de vue de théorie fondamentale.

QUELQUES EXEMPLES D'ARBITRAGE

Le modèle Shapiro-Willig

Deux hypothèses contractuelles sous-tendent l'argument de Shapiro et Willig [1990]. Tout d'abord, ils supposent que les gouvernements ont des agendas privés non contrôlables. Cela est dû à la simplicité des règles constitutionnelles et judiciaires évoquée ci-dessus. L'autre hypothèse est que la privatisation constitue un engagement de l'État à devenir incomplètement informé sur l'entreprise. Ce deuxième argument est loin d'être tout à fait convaincant. Pourquoi une agence de réglementation d'un monopole privé aurait-elle moins d'information que le ministère qui contrôle une entreprise publique ? En d'autres termes, pourquoi la propriété procure-t-elle une information qui ne peut pas être obtenue de l'extérieur. Aghion et Tirole [1994] ont proposé récemment une explication intéressante qui repose, elle aussi, sur l'incomplétude des contrats à l'intérieur de l'entreprise cette fois. La propriété est en effet alors associée avec un certain niveau de discrétion dans la décision qui permet d'éliminer le marchandage et qui crée donc des incitations à acquérir de l'information car celle-ci a désormais plus de valeur dans le processus de décision.

Certes, l'activité de management procure elle-même de l'information privée et on peut penser qu'un manager d'une entreprise privée aura plus d'incitations à cacher de l'information à l'État qu'un manager d'entreprise publique. En effet, dans le premier cas, il est nommé par les actionnaires qui souhaitent préserver l'information synonyme de rentes informationnelles. Dans l'autre cas, il est nommé par le gouvernement qui désire l'information. Toutefois, les institutions peuvent être telles que les managements des entreprises publiques fassent collusion avec les employés pour protéger également la rente de l'entreprise qu'ils se partagent en résistant aux pressions politiques et en prenant le risque de conflit avec le politique.

Ainsi, il apparaît que cet argument est très dépendant de la qualité et des horizons de la bureaucratie en charge des entreprises publiques. Une bonne bureaucratie peut être certes mieux informée qu'une agence de réglementation, mais elle peut développer ses propres agendas qui peuvent être plus ou moins rapprochés des objectifs sociaux que ceux des hommes politiques.

Ce qui est important comme hypothèse, c'est la capacité des institutions à s'engager à moins interférer dans la conduite des affaires de l'entreprise dans le cas d'une entreprise privée que dans le cas d'une entreprise publique.

Si on accepte que les entreprises publiques sont plus contrôlables, alors un argument en faveur des privatisations apparaît. Moins de contrôle implique certaines inefficacités dues à des manques de coordination et aussi l'abandon de

coûteuses rentes informationnelles, mais aussi limite l'aptitude des gouvernements à poursuivre leur agendas privés par manque d'information.

La privatisation est un coûteux instrument pour limiter l'interférence politique. C'est sans doute l'argument fondamental.

Le modèle de Schmidt

Schmidt [1990] prend également comme point de départ que la privatisation est un engagement à ne pas acquérir certaines informations sur l'entreprise et par suite est un engagement crédible à abandonner des rentes informationnelles aux entreprises.

Par ailleurs, les managers peuvent réaliser ou non dans l'entreprise des investissements spécifiques non contractibles qui accroissent à la fois l'efficacité et leur rente potentielle d'information asymétrique.

Avec la propriété publique, le gouvernement est bien informé et exproprie les rentes. On suppose bien sûr que le gouvernement ne peut pas s'engager à ne pas exproprier les rentes des entreprises publiques. En conséquence, les managers qui anticipent ces expropriations ne réalisent pas d'investissements et l'efficacité est faible.

La privatisation est ici un engagement crédible à abandonner des rentes et donc à encourager les investissements spécifiques non contractibles qui accroissent ces rentes.

Si le manager ne possède pas de titres de l'entreprise, il peut être exproprié par les actionnaires privés comme il l'est dans le cas de l'entreprise publique. Schmidt introduit alors un argument plus subtil qui repose sur l'existence de bénéfices privés non contractibles résultant de l'activité de manager qui sont non appropriables par les actionnaires et qui croissent avec le niveau de production.

La propriété publique, en éliminant des distorsions *ex post* de la production liées à l'information asymétrique (puisque le gouvernement est totalement informé) réduit la sensibilité de l'output au niveau d'efficacité et donc la sensibilité des niveaux de bénéfices privés, et par suite les incitations des managers à investir pour accroître l'efficacité.

Le modèle Laffont-Tirole [1991]

Le coût de la privatisation est ici dû à la structure multiprincipaux du contrôle qui est elle-même le reflet de l'incomplétude du contrôle constitutionnel. Le régulateur du monopole privé, d'une part, et les actionnaires de l'entreprise, d'autre part, cherchent à contrôler les managers qui ont de l'information privée sur l'efficacité de l'entreprise. Le résultat de ce contrôle dual est que chaque principal s'abstient s'internaliser les effets de son contrat sur la relation de l'autre principal avec l'entreprise. Il y a équilibre de Nash des offres de contrats des principaux. Il en résulte des incitations trop faibles pour les managers. En effet, les activités du manager pour les deux principaux sont ici des compléments stricts. Quand un principal décroît les rentes du manager en décroissant les incitations du manager par son contrat, il le fait en déprimant le niveau de production. Par complémentarité stricte, cela décroît la production pertinente pour l'autre principal et donc la rente que celui-ci également abandonne. La décroissance des rentes est alors excessive ou encore les incitations trop faibles.

Par ailleurs, les managers peuvent réaliser des investissements non contractibles qui engendrent des bénéfices privés non contractibles. Le gouvernement ne peut pas s'engager à ne pas exproprier les investissements des managers pour maximiser l'utilisation publique *ex post* de l'investissement. Le gouvernement a en effet souvent des incitations *ex post* à réallouer les bénéfices des investissements à d'autres parties, par exemple en forçant l'entreprise devenue plus rentable à garder plus d'employés que nécessaire. Étant donné la plus grande congruence des objectifs entre managers et actionnaires, cette réallocation des bénéfices vers des tierces parties semble moins probable dans une entreprise privée, tout au moins si la privatisation a un fort contenu de non-interférence dans le management interne de l'entreprise. L'argument contre la privatisation est moins fort ici que dans le modèle de Schmidt parce que l'inefficacité générée par la dualité de contrôle ne s'accompagne pas ici de plus fortes rentes. D'un autre côté, il est certainement moins robuste à des considérations d'économie politique. Nous savons que pour décroître les coûts de capture, les gouvernements sont souvent structurés avec plusieurs régulateurs de la même entreprise (ministère de l'Industrie et ministère des Finances par exemple). Ainsi la structure multiprincipaux est aussi présente dans le cas d'une entreprise publique, réduisant ainsi le coût de la privatisation dans ce modèle.

À nouveau, la supériorité potentielle de la privatisation tourne autour de l'aptitude des institutions à mieux s'engager à laisser aux managers certains des gains résultant de leurs investissements.

UNE THÉORIE DE LA PRIVATISATION FONDÉE SUR L'ÉCONOMIE POLITIQUE

Un modèle simple de monopole naturel

Considérons le plus simple des monopoles naturels, à savoir une entreprise qui est la seule à pouvoir réaliser un projet public indivisible, tel un pont ou un bien public. La fonction de coût de l'entreprise est simplement :

$$C = \beta - e$$

où β est un paramètre d'efficacité et e est l'effort du manager de l'entreprise. Si le manager réalise un effort e , il décroît le coût monétaire du projet de e , mais subit une désutilité de $\psi(e)$ (mesurée en unités monétaires). Cette désutilité croît avec l'effort, $\psi' > 0$, à un taux décroissant, $\psi'' > 0$.

La population des consommateurs est constituée d'un continuum de deux types, à savoir le type 1 et le type 2. Le projet public procure une utilité de S_1 (respectivement S_2 avec $S_2 > S_1$) pour les consommateurs de type 1 (resp. 2) et α (resp. $1 - \alpha$) est la proportion des consommateurs de type 1 (resp. 2) dans la population.

Notre théorie de l'alternance politique est particulièrement simple puisque, au début de la période, α est une variable aléatoire sur $[0, 1]$. Si $\alpha > 1/2$, la majorité et donc le pouvoir appartient au type 1 et respectivement au type 2 si $\alpha < 1/2$.

Le coût de l'entreprise est observable *ex post* mais nous adoptons la convention comptable selon laquelle il n'est pas remboursé à l'entreprise dont le niveau d'utilité est par conséquent :

$$U = t - C - \psi(e)$$

si t est le transfert monétaire que l'entreprise reçoit du régulateur.

Soit λ le coût des fonds publics qui résulte des distorsions fiscales. Nous allons supposer ici que les instruments de taxation indirectes ont été définis par la Constitution et ne peuvent pas être modifiés.

Si le régulateur perçoit t_1 (resp. t_2) des consommateurs de type 1 (resp. 2), les surplus nets par tête qui en résultent sont respectivement :

$$V_1 = S_1 - (1 + \lambda)t_1$$

$$V_2 = S_2 - (1 + \lambda)t_2.$$

Pour une fonction d'utilité sociale utilitariste, le bien-être social espéré *ex post* est :

$$\begin{aligned} W &= \alpha S_1 + (1 - \alpha) S_2 - (1 + \lambda) (\alpha t_1 + (1 - \alpha)t_2) + U \\ &= \alpha S_1 + (1 - \alpha) S_2 - (1 + \lambda) (\beta - e + \psi(e)) - \lambda U. \end{aligned} \quad (1)$$

Quel serait le résultat d'une analyse normative de ce problème avec information complète pour le régulateur ? La maximisation du critère (1) sous les contraintes de rationalité individuelle, $U \geq 0$, $V_1 \geq 0$, $V_2 \geq 0$, donne immédiatement :

i) $\psi'(e) = 1 \Leftrightarrow e = e^*$

ii) $U = 0 \Leftrightarrow \alpha t_1 + (1 - \alpha)t_2 = \beta - e^* + \psi(e^*)$

iii) $S_1 - (1 + \lambda)t_1 \geq 0 \quad S_2 - (1 + \lambda)t_2 \geq 0$

iv) Réaliser le projet si, et seulement si :

$$\alpha S_1 + (1 - \alpha)S_2 - (1 + \lambda) (\beta - e^* + \psi(e^*)) \geq 0$$

i) nous dit que l'effort est socialement optimal ; ii) qu'aucune rente n'est abandonnée à l'entreprise ; iii) que les conditions de rationalité individuelle des consommateurs doivent être satisfaites sans information supplémentaire sur la répartition du financement entre les deux types de consommateurs, et iv) nous dit que le projet doit être réalisé quand l'utilité du projet est supérieure à son coût calculé en tenant compte du coût des fonds publics.

Les contraintes de rationalité individuelle que nous avons introduites peuvent refléter plusieurs motivations. L'une, c'est qu'un type de consommateurs peut émigrer vers une autre ville, ou un autre pays, s'il est victime d'une discrimination excessive. Une autre est que l'agitation politique peut résulter d'une trop grande discrimination. Enfin, c'est une façon synthétique de prendre en compte, dans un modèle statique, des représailles futures dans un cadre dynamique avec réélections.

La réglementation optimale ainsi obtenue peut être mise en œuvre soit par le remboursement des coûts avec contrôle direct de l'effort, soit par un plafond de prix défini par $\beta - e^* + \psi(e^*)$. En information parfaite, il n'y a pas vraiment de problématique de choix de la formule de remboursement des coûts.

Quelle serait une analyse positive de ce problème, toujours en information parfaite, étant donné notre modèle de contrôle politique par le type 1 ou le type 2 selon la valeur de α ?

Nous allons supposer que le processus de la majorité simple ne peut être altéré et nous chercherons plus tard quels types de contraintes constitutionnelles on peut souhaiter imposer au décideur politique dans ce cadre électoral.

Il faut aussi distinguer selon que le monopole naturel est une entreprise publique ou privée.

Considérons tout d'abord le cas où l'entreprise est publique. Nous allons supposer que, lorsque une majorité contrôle le pouvoir, elle peut s'approprier la rente de l'entreprise. Nous négligeons ici des problèmes d'agence qui pourraient se poser entre des majorités de consommateurs et les hommes politiques qui les représentent, mais qui nécessiterait un modèle dynamique pour prendre en compte les incitations des politiciens au travers des contraintes de réélection.

Si $\alpha > 1/2$ la majorité est de type 1 et maximise le bien-être de ses membres sous la contrainte de rationalité individuelle de ses non-membres, c'est-à-dire résout le programme :

$$\max \{ \alpha S_1 - (1 + \lambda) \alpha t_1 + U \}$$

s.t.

$$S_2 - (1 + \lambda) t_2 \geq 0$$

$$U = \alpha t_1 + (1 - \alpha) t_2 - \psi(e) - (\beta - e) \geq 0.$$

Cette maximisation conduit aux mêmes conclusions que dans le cas normatif analysé ci-dessus avec la seule exception que les consommateurs de type 2 sont ici nécessairement placés à leur niveau de rationalité individuelle et que les consommateurs de type 1 capturent tout le surplus. Les résultats sont les mêmes si le monopole est privé, appartient ou non aux membres de la majorité. La propriété n'a pas d'influence dans le modèle positif.

Pour un régulateur utilitariste et des agents économiques neutres au risque, le système politique n'introduit aucune inefficacité. Bien sûr, il n'est pas possible d'assurer le risque politique. Imposer constitutionnellement l'absence de discrimination dans le financement ($t_1 = t_2$) évite une discrimination politique excessive mais ne crée pas l'assurance totale.

Nous allons voir maintenant combien l'analyse s'enrichit lorsqu'on tient compte de l'information incomplète. β est maintenant connaissance privée du manager de l'entreprise. Par souci de simplicité nous allons supposer que β peut prendre seulement deux valeurs, $\beta \in \{\underline{\beta}, \bar{\beta}\}$, avec $\Delta\beta = \bar{\beta} - \underline{\beta}$ et $v = \Pr(\beta = \bar{\beta})$. De plus, seuls les consommateurs connaissent leur type.

L'information incomplète

Déterminons tout d'abord l'optimum d'information incomplète en maximisant le bien-être social espéré intérim, c'est-à-dire quand les agents économiques, à la fois les consommateurs et les producteurs, connaissent leur type.

Comme il y a un continuum de consommateurs, seuls les paiements constants sont incitatifs. D'après le principe de révélation, la réglementation de l'entreprise en information incomplète conduit à une rente pour le type efficace, $\Phi(\bar{e}) = \psi(\bar{e}) - \psi(\bar{e} - \Delta\beta)$ qui dépend du niveau d'effort requis du type

inefficace (voir Laffont et Tirole [1993] chap. 1). De plus, la rente du type inefficace est mise à zéro puisqu'elle est coûteuse, d'où le bien-être espéré :

$$\alpha S_1 + (1 - \alpha)S_2 - (1 + \lambda)[v(\underline{\beta} - \underline{e} + \psi(\underline{e})) + (1 - v)(\bar{\beta} - \bar{e} + \psi(\bar{e}))] - \lambda v \Phi(\bar{e}).$$

L'optimisation conduit à :

$$\begin{aligned}\psi'(\underline{e}) &= 1 \Leftrightarrow \underline{e} = e^* \\ \psi'(\bar{e}) &= 1 - \frac{\lambda}{1 + \lambda} \frac{v}{1 - v} \Phi'(\bar{e})\end{aligned}$$

et donc des paiements des consommateurs :

$$\begin{aligned}\bar{t} &= \bar{\beta} - \bar{e} + \psi(\bar{e}) \\ \underline{t} &= \underline{\beta} - e^* + \psi(e^*) + \Phi(\bar{e}).\end{aligned}$$

Une rente informationnelle socialement coûteuse doit être abandonnée au type efficace. L'arbitrage rente-efficacité conduit à un niveau d'effort du type inefficace \bar{e} inférieur au niveau d'information complète e^* .

Nous pouvons dès lors comprendre pourquoi il y a un débat sur le type de réglementation. La réglementation par les plafonds de prix ou la réglementation par le taux de rendement des actifs n'arbitrent pas de la même façon entre rente et efficacité.

Considérons maintenant le jeu politique. Il y a d'abord une élection dans laquelle les candidats s'engagent à gouverner soit en faveur des consommateurs de type 1, soit des consommateurs de type 2. Cet engagement est mis en œuvre par le souci de réputation des partis politiques. Nous supposons que chaque consommateur vote pour le candidat qui représente son type (en fait il est indifférent).

Si $\alpha > 1/2$, le candidat de type 1 gagne l'élection et maximise le bien-être des consommateurs de type 1 sous contraintes incitatives, c'est-à-dire sans discrimination de prix et avec une rente pour l'entreprise de type $\underline{\beta}$.

Supposons tout d'abord que le monopole est public et donc que les consommateurs de type 1 s'approprient la rente de l'entreprise. Le programme d'optimisation du candidat du type 1 s'écrit :

$$\max \{ \alpha S_1 - (1 + \lambda) \alpha [v(\underline{\beta} - \underline{e} + \psi(\underline{e})) + \underline{U}] + (1 - v)(\bar{\beta} - \bar{e} + \psi(\bar{e})) \} + v \underline{U}$$

$$\text{t.q. } \underline{U} \geq \Phi(\bar{e})$$

d'où des niveaux d'effort avec entreprise publique et majorité de type 1, e_p^1 , \bar{e}_p^1 , caractérisés par :

$$\begin{aligned}\psi'(e_p^1) &= 1 \\ \psi'(\bar{e}_p^1) &= 1 - \frac{v}{1 - v} \frac{\lambda}{1 + \lambda} \left[\alpha - \frac{(1 - \alpha)}{\lambda} \right] \Phi'(\bar{e}_p^1)\end{aligned} \quad (2)$$

avec $\alpha \in [1/2, 1]$.

La rente de l'entreprise est maintenant capturée par une fraction de la population et non pas par la population entière comme dans le programme de maximisation du bien-être social. Par suite, la majorité de type 1 favorise davantage la rente dans l'arbitrage rente-efficacité et induit des niveaux d'effort plus élevés

qu'à l'optimum social et donc des rentes plus élevées. Ce résultat dépend bien sûr de l'incapacité de discriminer entre les consommateurs dans le financement. Si une telle discrimination était possible, la majorité de type 1 capturerait tout le surplus et serait conduite à sélectionner le niveau d'effort optimal.

Un résultat analogue est obtenu si le type 2 a la majorité et capture la rente de l'entreprise, $1 - \alpha$ remplaçant α avec $\alpha < 1/2$.

Avec l'entreprise publique les incitations sont affectées par la taille de la majorité (voir (2)), les distorsions étant plus grandes quand les majorités sont plus étroites.

Supposons maintenant que l'entreprise est privée et est possédée par les consommateurs de type 2.

Si le type 2 a la majorité, nous obtenons le même résultat que ci-dessus car le décideur politique valorise la rente (qu'il s'approprie) comme si l'entreprise était publique.

Au contraire, si le type 1 a la majorité, c'est comme si le coût de la rente était U au lieu de λU , car la rente (privée) échappe au décideur politique.

Les niveaux d'effort, avec entreprise privée et majorité de type 1, e_p^1 , \bar{e}_p^1 sont caractérisés par :

$$\begin{aligned}\psi'(e_p^1) &= 1 \\ \psi'(\bar{e}_p^1) &= 1 - \frac{\nu}{1-\nu} \Phi'(\bar{e}_p^1)\end{aligned}\tag{3}$$

Si le monopole privé n'est pas possédé par la majorité politique, la réglementation sélectionnée par la majorité conduit à un mécanisme incitatif moins puissant, c'est-à-dire induisant moins d'effort de minimisation de coût, que socialement optimal. En effet la majorité, qui ne peut s'approprier la rente, arbitre plus défavorablement en faveur de la rente donc en faveur de moins d'effort.

Une application de ces résultats est la prédiction selon laquelle, avec des monopoles privés régulés, un changement de gouvernement de la gauche vers la droite (si on suppose que la droite est représentée ici par les consommateurs de type 2) va probablement renforcer les incitations dans l'entreprise, plus spécifiquement conduira à une évolution de la réglementation d'un type *cost* plus vers un type *price cap*.

Nous obtenons que dans ce modèle la forme de propriété a une influence et que les incitations sont en moyenne plus fortes avec la propriété publique qu'avec la propriété privée alors qu'elle n'avait aucune influence dans le modèle normatif ou dans le modèle positif avec information complète.

La conclusion sur les incitations peut paraître surprenante. Elle n'est pas sans lien avec le modèle multi-principaux de Laffont-Tirole [1991]. Ici le résultat d'incitations plus faible avec propriété privée vient du fait que les principaux politiques ne sont pas forcément les propriétaires. Il montre la nécessité d'aller plus loin dans l'analyse avec un modèle dynamique qui permette d'explicitier la relation principal agent entre majorités et politiciens.

Le résultat sur l'influence de la forme de propriété peut être compris en relation avec notre discussion générale sur les contrats incomplets. Ici l'incomplétude contractuelle provient du fait qu'il n'y a pas d'effort fait au niveau constitutionnel pour contrôler la discrétion des hommes politiques au pouvoir.

En respectant la nécessité d'une Constitution simple, on peut s'interroger sur l'intérêt d'introduire par exemple la privatisation comme règle constitutionnelle.

Prenons un cas simple où α peut prendre deux valeurs $\alpha_{\text{sup}} > 1/2$ et $\alpha_{\text{inf}} < 1/2$ avec $\alpha_{\text{inf}} = 1 - \alpha_{\text{sup}} = \alpha^*$, c'est-à-dire les majorités sont de même taille.

On continue de supposer que la propriété privée du monopole sera celle des consommateurs de type 2.

Appelons :

$$C(e) = v(\underline{\beta} - e^* + \psi(e^*) + \Phi(e)) + (1-v)(\bar{\beta} - e + \psi(e))$$

le coût espéré comme fonction du niveau d'effort requis du type $\bar{\beta}$.

Dans ce cas particulier, nous savons d'après ci-dessus que, dans le cas de la propriété publique, les incitations sont indépendantes de la majorité et caractérisées par :

$$\psi'(\bar{e}_p) = 1 - \frac{\lambda}{1+\lambda} \frac{v}{1-v} \left(\alpha^* - \frac{(1-\alpha^*)}{\lambda} \right) \Phi'(e_p)$$

alors que, dans le cas de la majorité privée, c'est le même résultat si la majorité est de type 2 et, si la majorité est de type 1, le niveau d'effort est caractérisé par l'équation (3).

Considérons alors une comparaison *ex ante maximin* dans laquelle on compare les niveaux de bien-être du type défavorisé (type 1). Avec propriété publique, ce type obtient :

$$S_1 - (1+\lambda)C(\bar{e}_p) + \frac{1}{2} \frac{1\Phi(\bar{e}_p)}{\alpha^*}$$

où $\frac{1}{2} \frac{\Phi(\bar{e}_p)}{\alpha^*}$ correspond à l'appropriation espérée de la rente lorsque le type 1 a la majorité.

Avec propriété privée, il obtient :

$$S_1 - (1+\lambda) \left[\frac{1}{2}C(\bar{e}_p) + \frac{1}{2}C(\bar{e}_p^1) \right].$$

On en conclut immédiatement.

Proposition. La propriété privée est constitutionnellement meilleure que la propriété publique si :

$$(1+\lambda) [C(\bar{e}_p) - C(\bar{e}_p^1)] \geq \frac{\Phi(\bar{e}_p)}{\alpha^*}$$

c'est-à-dire si l'avantage dû aux incitations plus faibles de la propriété privée (qui sont associés à des taxes plus faibles) sont supérieurs à l'espérance d'appropriation de rente qui a lieu avec la propriété publique.

CONCLUSION

Sur le plan théorique, deux points méritent d'être soulignés à nouveau en conclusion. Le sujet de la privatisation a donné lieu à d'innombrables articles et discussions sans contenu théorique solide. Dans cet article, nous avons cherché à expliquer pourquoi. Une théorie de la privatisation intéressante exige le cadre nouveau et peu assuré de la théorie des contrats incomplets. Dans ce cadre, la voie la plus intéressante me semble être celle d'une économie politique en information incomplète, qui permet d'analyser avec des outils intéressants la question de la privatisation comme jeu de redistribution de rentes.

Bien sûr, une théorie convaincante nécessite beaucoup plus de soin dans l'explicitation du jeu politique qui doit être dynamique et tenir compte des contre-pouvoirs constitutionnels. Néanmoins, nous espérons avoir montré qu'une économie politique fondée sur l'information incomplète est la voie à suivre.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGHION P., TIROLE J. [1994], « Formal and Real Authority in Organizations », *mimeo*, IDEI.
- GROSSMAN S., HART O. [1986], « The Costs and Benefits of Ownership : a Theory of Lateral and Vertical Integration », *Journal of Political Economy*, 94, p. 691-719.
- HOLMSTRÖM B., TIROLE J. [1993], « Market Liquidity and Performance Monitoring », *Journal of Political Economy*, 101, p. 678-709.
- LAFFONT J.-J. [1995], « Frisch, Hotelling and the Marginal Cost Pricing Controversy », *mimeo*, Centennial of R. Frisch, Oslo, IDEI.
- LAFFONT J.-J., MARTIMORT D. [1994], « Separation of Regulators against Collusive Behavior », *mimeo*, IDEI.
- LAFFONT J.-J., TIROLE J. [1991], « Privatization and Incentives », *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, p. 84-105.
- LAFFONT J.-J., TIROLE J. [1993], *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- SCHMIDT K. [1990], « The Costs and Benefits of Privatization », D.P. A.330, University of Bonn.
- SHAPIRO C., WILLIG R. [1990], « Economic Rationales for the Scope of Privatization », D.P. 41, Princeton University.
- WILLIAMSON O. [1985], *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.