

L'information dans les concessions portuaires en France : une lecture conventionnelle

Damien BO
Maître de Conférences en Sciences de Gestion
IAE/Université de Nice Sophia-Antipolis
CRIFP
bo@unice.fr

Résumé :

L'objet de cet article est d'étudier la nature et la fonction de l'échange d'information entre opérateur privé, autorité délégante et parties prenantes dans les concessions de ports de plaisance.

Partant de l'opposition théorique entre théories contractuelles et l'école des conventions il s'agit de s'interroger sur la conceptualisation de l'information qu'offrent ces deux modèles. Les théories contractuelles voient l'information comme un flux qui circule entre les individus et dont il s'agit d'augmenter le volume afin d'assurer la transparence des actions entre les cocontractants. *A contrario* l'école des conventions conçoit le système d'informations comme un écran qui protège la convention en vigueur de toute remise en cause et qui permet d'assurer la légitimité de celui qui le conçoit.

Cette opposition est étudiée à travers le cas des concessions portuaires de plaisance, qui ont été créées dans les années 1960 mais qui traversent une crise depuis la fin des années 1990. Tout d'abord, l'étude est descriptive sur l'information échangée entre opérateurs privés et acteurs publics sur le territoire national pour se faire analytique à travers le cas d'un port de la Côte d'Azur qui connaît des mutations propres au secteur. Cette étude empirique amène à s'interroger sur le statut de la norme juridique par rapport aux autres normes en vigueur et par rebond à la place de l'Ecole des Conventions par rapport aux courants contractualistes.

Mots-Clefs : Information inter-organisationnelle – Conventions – Contrôle –

Concession - Contrat

INTRODUCTION

Certains auteurs notent que le contrôle des opérateurs privés par les décideurs publics a longtemps été absent du modèle français de concession (Lorrain, 1992 ; Van de Vyer, 1995). L'application de la loi SAPIN de 1993 sur les délégations de service public et la pression accrue de la réglementation européenne des marchés de services publics réclament un système d'information assurant la transparence et le suivi des performances non seulement en direction de l'autorité délégante mais aussi des citoyens (West, 2005). Dès lors, la question se pose de savoir si l'augmentation de l'information échangée entre opérateurs privés et décideurs publics est réellement profitable à la collectivité.

Ni comportement mimétique, ni norme culturelle, la convention constitue un modèle de représentation général du comportement de l'individu en situation d'incertitude radicale (Heem, 2003). L'Ecole des Conventions (EC) renverse ainsi l'analyse contractualiste qui, en dotant l'individu d'une rationalité substantielle, conduit à considérer que l'augmentation du volume d'information lui est automatiquement bénéfique.

S'intéresser aux ports de plaisance permet tout d'abord d'annuler l'asymétrie de pouvoir qui existe généralement dans les secteurs délégués entre la collectivité et le délégataire. En effet, les concessions de ports de plaisance sont généralement attribuées à une société *ad hoc*. De plus, elles intègrent depuis longtemps ce que certains auteurs anglo-saxons réclament pour tous les partenariats public-privé : un *Board* de régulation regroupant toutes les parties prenantes (Montanheiro, 2003) qui est le conseil portuaire.

Après avoir présenté le modèle des conventions, l'article se décompose en deux parties ; d'abord, il décrit l'échange d'information à partir d'une étude statistique portant sur 100 ports ; puis, les résultats de cette étude sont croisés avec une enquête qualitative, qui s'appuie sur l'observation du conseil portuaire d'un port « privé » et des entretiens complémentaires. La discussion mettra en évidence l'idée que les conventions enrichissent le modèle contractuel plus qu'elles ne le remplacent. La norme juridique conservant une supériorité sur les autres du moment où elle est activée. Cela nécessitera en conclusion de préciser le postulat de rationalité en revenant sur la notion de vides de rationalité développée par les conventionnalistes (Gomez & Jones, 2000).

1. Contrat versus conventions : quelle conception de l'information ?

Longtemps dominante dans l'étude du gouvernement des organisations, les théories contractualistes mettent l'information au cœur de leur modèle tout en offrant une définition très limitée de cette dernière. L'Ecole des Conventions souhaite renverser complètement le courant contractualiste en portant l'essentiel de son effort sur la définition de la nature et du rôle de l'information. De flux neutre, l'information devient un ensemble de signaux qu'il s'agit de gérer en cohérence.

1.1 L'approche quantitative du courant contractualiste

L'information est au cœur des études du courant contractualiste appelé aussi néo-institutionnaliste. La théorie contractualiste des organisations regroupe trois théories fondamentales dans l'étude de la gouvernance : la théorie des coûts de transaction, la théorie de l'Agence et la théorie des droits de propriété. Cette dernière ne sera pas traitée dans notre propos.

1.1.1 De la théorie des coûts de transaction à la théorie de l'Agence

Le courant néo-institutionnaliste s'intéresse aux origines, à l'incidence et aux ramifications de l'existence des coûts de transaction. « *En effet, si les coûts de transaction sont négligeables, l'organisation de l'activité économique n'est pas pertinente, puisque quelque soit l'avantage qu'un mode d'organisation puisse avoir sur un autre, il sera éliminé par des contrats sans coût* » (Williamson, 1979, p.233). L'action organisée se justifie donc par l'existence des coûts de transaction or, ces coûts reposent en grande partie sur l'information ou plutôt ses défauts. La rationalité limitée est une hypothèse centrale de ces modèles théoriques (Williamson, 1983, p.352). Ce concept, développé par Simon en 1957, s'oppose à la rationalité parfaite sous-tendant les modèles économiques traditionnels. Partant de l'hypothèse que l'être humain n'a pas la capacité cognitive de traiter l'ensemble des informations présentes dans son environnement, on en déduit qu'il fera nécessairement des choix sous-optimaux.

Deux types de coûts découlent de la limitation cognitive des individus :

- la *sélection adverse* est le coût de transaction supporté avant la négociation du contrat. Comme il est impossible d'obtenir de l'information sur tous les contractants potentiels, l'individu va s'arrêter à celui qui lui convient le mieux mais pas forcément le meilleur.

- L'*aléa moral* est le coût induit une fois le contrat conclu. Il naît de l'incomplétude contractuelle, c'est-à-dire que toutes les possibilités du futur ne peuvent être envisagées au moment du contrat. Dès lors, le co-contractant peut tirer avantage de cette incomplétude pour ne pas satisfaire aux besoins de l'individu concerné. De l'*aléa moral* naît la nécessité d'un système de contrôle qui permet à l'agent de s'assurer que ce que fait son co-contractant est conforme à ses intérêts.

C'est un courant théorique parallèle, très proche de l'économie des coûts de transaction qui va s'intéresser plus particulièrement à l'étude du comportement des individus et à la manière d'orienter leur choix : la théorie de l'agence. Une relation d'agence naît du contrat par lequel une personne, le principal ou le mandant, charge une autre personne, l'agent ou le mandataire, d'accomplir en son nom une tâche déterminée qui implique la délégation de certaines décisions du mandant au mandataire. Le problème d'agence naît du fait que les contrats ne sont pas rédigés et mis en application sans coût (Fama et Jensen, 1983, p. 304). Ils reposent aussi sur les hypothèses que l'agent économique est opportuniste et doté d'une rationalité limitée. L'existence d'une relation d'agence entraîne des coûts d'agence qui résultent d'une part de la nécessité pour le principal de surveiller les actions de l'agent et de l'inciter à agir dans son intérêt, et d'autre part des frais engagés par l'agent pour démontrer sa bonne volonté. Les relations entre une collectivité publique et une entreprise privée concessionnaire répondent à ces conditions. La firme est bien l'agent de la collectivité publique qui lui délègue la gestion d'un service public en univers incertain. Par ailleurs, les actions de la firme ne sont pas toutes observables par la collectivité publique ; la masse d'informations dont dispose chacune des parties prenantes au contrat diffère.

Certaines analyses récentes retiennent l'hypothèse d'un comportement actif des agents au contraire d'un comportement passif-opportuniste. Elles privilégient donc l'analyse des stratégies auxquelles ils recourent, notamment pour neutraliser les mécanismes disciplinaires et élargir leur latitude discrétionnaire.

1.1.2 Une conception de l'information paradoxalement univoque

Ce que la littérature anglo-saxonne désigne sous le terme d'Information Policy (IP), la récolte et l'utilisation d'informations sur la performance en situation d'autorité déléguée pour aider à la décision et pour déterminer les sanctions, positives ou négatives, prend de l'ampleur en tant qu'objet de recherche. En tant qu'entrant d'une combinaison structurée de relations contractuelles et d'autorité, la politique

d'information conditionne toute relation de délégation. Chaque organisation est dotée de relations d'agence interdépendantes dans lesquelles différents modes de politique informationnelle soutient la création et la distribution de la valeur créée (Charreaux, 1996 ; Jacobides et Croson, 2001).

Jacobides et Croson dénoncent en particulier un syllogisme dans l'analyse classique de la politique d'information (2001, p. 204). Puisque l'information du *principal* est initialement limitée, et que cette limitation empêche un contrat optimal, alors toute amélioration dans l'information du *principal* serait porteuse de résultats supérieurs. Ce résultat, l'« *informativeness principle* » est porté par la théorie classique de l'agence (Prendergast, 1999). A travers cette vision, les technologies de l'information ont été définies comme des outils de contrôle¹ pour réduire l'asymétrie d'information de la relation d'agence au détriment de l'agent. Le plus d'information étant toujours positif, au pire inutile, l'intensité optimale de contrôle est définie comme le seuil où le coût marginal du contrôle ne couvre pas l'économie des coûts de transaction réalisée par le recours à l'action organisée. La vision classique de la théorie de l'agence aboutit donc à une conception un peu simpliste de la publication d'information alors même que la nature de l'information est au cœur de la théorie. Pour dépasser cette approche le courant français de l'école des conventions propose un renversement radical de paradigme.

1.2 L'approche qualitative de l'école des conventions

Dans son livre de 1996, Pierre-Yves Gomez montre comment les théories contractualistes ont comblé les apories du modèle néo-libéral afin de permettre que l'existence d'organisations soit cohérente avec les postulats de base. Il propose ensuite le renversement de ces postulats par ceux issus de l'économie des conventions (EC). A partir de ce renversement, il devient possible de penser la plasticité de l'information.

1.2.1 L'École des conventions : une tentative de renversement de paradigme

Les trois postulats du modèle libéral sont l'autonomie, la rationalité et l'information parfaite de l'individu. Tout d'abord, l'individu est autonome. C'est l'axiome qui fonde le libéralisme et de façon plus large la pensée des Lumières. Il s'agit du « droit pour l'individu de déterminer librement les règles

¹ Rappelons que la traduction anglaise du français « contrôle » est « *monitoring* ». Le terme anglais « *control* » renvoie plutôt, quant à lui, à la notion de « pilotage ».

auxquelles il se soumet » (*Le Petit Robert*). Kant, philosophe incontournable de la pensée libérale parle de l'*autonomie de la volonté*. Ensuite, l'individu est rationnel. Ce mot issu du latin *rationem* renvoie à la fois à la notion de calcul (*ratio*) et à celle de connaître et de juger (*ragione*). C'est notamment le glissement entre les deux notions que dénonce l'école des conventions : « de la rationalité substantive on passe, sans difficulté, à la notion de calcul : l'expérience de la rationalité se conçoit comme le pouvoir de calculer les avantages et les inconvénients d'un choix à effectuer. » (Gomez, 1996, p. 16). Enfin, l'individu est informé. L'information est le moyen privilégié, chez les libéraux, de socialiser les individus. Gomez note que « l'économie libérale est une économie de l'échange d'information avant d'être celle de l'échange de marchandises. » (1996, p. 17). La conséquence de cette conception est bien connue de tous : le marché devient alors la forme de coordination entre les individus, la référence absolue.

Les théories contractuelles amendent en partie les postulats libéraux de base. Tout d'abord, les droits de propriété contraignent en partie l'autonomie des individus. Ensuite, il faut intégrer les calculs de la rationalité limitée des acteurs, leur opportunisme et les actifs spécifiques qui peuvent impliquer une certaine dépendance d'un acteur envers l'autre. Le troisième postulat reste inchangé, grâce aux amendements précédents l'entreprise est une forme de coordination possible. Le marché reste toutefois la référence ultime, l'entreprise n'existe que parce que dans certaines situations la perfection du marché est affaiblie.

Le courant des conventions se propose de renverser complètement les postulats qui fondent la théorie dominante et qui présentent la firme comme un nœud de contrats. Les renversements concernent l'ensemble des postulats (tableau n°1).

Tableau n°1 : Les postulats du modèle conventionnaliste (source : Gomez, 1996)

La double axiomatique conventionnaliste	
<i>Trois hypothèses sur l'individu</i>	<i>Trois hypothèses sur la convention</i>
I1 : Il est libre de se repérer	C1 : Elle est un système de repérage
I2 : Il peut rationaliser	C2 : Elle est un système de rationalisation
I3 : Il manipule de l'information	C3 : Elle est un écran d'information

Entre individu et convention, les notions de mimétisme, de conviction et de cohérence font le lien entre les deux séries d'hypothèses.

La première hypothèse sur l'individu renvoie à la notion de liberté conventionnelle. « *Tout ce que dit l'économie des conventions, c'est que le plus libre des acteurs économiques n'agit jamais que par rapport à un système conventionnel de règles, qui donne du sens à ses actes.* » (Gomez, 1996, p. 178)

Dès lors, les deux hypothèses suivantes ainsi que celles concernant la convention découlent de cette première hypothèse fondamentale.

La convention est d'abord la réponse d'un agent face à un degré élevé d'incertitude. Dans le « lexique conventionnaliste » proposé dans l'ouvrage collectif *Conventions & Management* (Amblard, Heem et Zécri, 2003, p. 298) se trouve une définition complète : « *Issue du latin conventio (vers 1268) au sens 'd'accord de plusieurs parties sur un sujet précis', la convention est un accord socialement élaboré permettant de régir les comportements en situation d'incertitude. La convention représente alors une norme de référence qui permet à l'acteur de repérer le comportement à adopter.* »

L'individu rationalise ses décisions grâce au système offert par la convention et manipule l'information à partir des signaux qu'émet la convention. « *L'analyse économique des conventions se centre sur celle de la cohérence des dispositifs qui la composent.* » (Gomez, 1996, p. 199).

1.2.2 La nécessaire cohérence du système d'information

Une convention n'est pas explicitée. Elle repose sur un dispositif matériel qui l'entoure, véhicule à chaque individu l'idée que tous les autres y adhèrent. Le dispositif matériel construit physiquement la convention comme système de communication d'information, avec ses canaux, ses modalités de transport et ses espaces d'incomplétude tolérés et laissés à l'arrangement privé.

Les individus étant soumis à un grand nombre de signaux, la confrontation entre les signaux soulève la question de la cohérence entre eux. Gomez et Jones (2000) en dressent une typologie (tableau n°2).

Même si ce tableau peut paraître d'une grande simplicité, il permet de comprendre la compétition entre les conventions en introduisant la distinction entre rationalisation individuelle (RI) et rationalisation collective (RC). Les auteurs donnent quelques exemples d'illustration de la confrontation entre les signaux. Un piéton qui s'arrête au feu rouge pour les piétons (RC) mais qui, au même moment, voit d'autres personnes traverser la rue (RI). Des déménageurs qui reçoivent un signal indiquant des procédures strictes

afin d'assurer une sécurité maximale (RC) mais qui perçoivent dans le même temps des signaux les encourageants à agir de leur propre chef afin d'assurer une efficacité supérieure (RI).

Tableau n°2 : Une typologie de la cohérence des signaux (source : Gomez, Jones, 2000)

		SIGNAL 1	
		Indique une rationalisation individuelle (RI)	Indique une rationalisation collective (RC)
SIGNAL 2	Indique une rationalisation individuelle (RI)	<i>Cohérence</i>	<i>Dissonance</i>
	Indique une rationalisation collective (RC)	<i>Dissonance</i>	<i>Cohérence</i>

Le traitement de la convention comme système d'information permet d'ancrer le concept dans un système concret de codes, de lois, de discours, de signaux et de toute une infrastructure qui permet à la convention de se réaliser et aux individus de l'adopter et de se convaincre du bien-fondé de l'adoption. « Par rapport au modèle libéral, le statut de l'information est renouvelé » (Gomez, 1996, p. 195). Il ne s'agit plus d'un flux entre les individus qu'il s'agit de maximiser quantitativement mais d'un écran qu'il s'agit de maîtriser qualitativement, d'optimiser en cohérence (Gomez, 2006, p. 221).

Il reste à comprendre comment les conventions évoluent dans le temps. En effet, les systèmes de rationalisation ne sont pas immuables. S'ils l'étaient nous n'aurions plus qu'à parler de rationalité au sens classique. Le concept même de système de rationalisation suppose une certaine diversité et donc, une certaine évolution. Gomez propose d'appeler *suspicion* la convention alternative à celle établie. Nous préférons pour plus de clarté, suivre le chemin sémantique de Marc Amblard qui parle d'*alternative* pour la convention concurrente et laisse la *suspicion* définir l'état de doute qui peut surgir de la confrontation de deux conventions. Pour les tenants de l'EC, la modification voire l'abandon d'une convention ne peut naître que de la confrontation avec une convention concurrente. Deux grandes catégories de facteurs contribuent à l'émergence d'une alternative crédible (Amblard, 2003, p. 141) :

- Les facteurs exogènes peuvent être définis comme des agents extérieurs à la convention qui concourent à la production d'une alternative. Ainsi, les causes à l'origine de l'alternative sont étrangères aux déterminants de la convention établie. En d'autres termes, les facteurs exogènes ne dépendent pas uniquement du groupe d'individus étudié. Deux facteurs en particulier appartiennent à cette catégorie : le contact avec un autre groupe et la réglementation.

- Les facteurs endogènes correspondent aux facteurs générateurs d'alternatives au sein même de la convention en place. Trois types de facteurs intègrent cette catégorie : la *dissidence*, la *dissonance* et l'*intention stratégique*.

Premier facteur exogène, *le contact* est souvent à l'origine de l'émergence d'alternatives. Lorsque deux populations sont amenées à se rapprocher, plusieurs conventions différentes peuvent entrer en contact. La victoire d'une ou l'autre convention dépendrait alors majoritairement de données quantitatives :

« Ainsi, lorsque le groupe G1, adoptant la convention C1, entre brusquement en compétition avec le groupe G2, doté de la convention C2, l'issue du combat dépend de la proportion de chacun des groupes G1 ou G2 par rapport à la population totale donnée par G1+G2. Au-delà d'un certain seuil dont la valeur dépend des données du contexte, les individus qui avaient adopté la convention, alors numériquement déclinante (par hypothèse C1), se convertiront progressivement à C2. » (Amblard, 2003, p. 143)

Notons tout de suite que malgré l'attrait d'une réflexion qui permettrait d'avoir recours à l'élégance de formulations mathématiques, il nous semble évident que biens d'autres facteurs sont plus importants que la seule importance quantitative du groupe adoptant l'alternative pour comprendre le passage d'une convention à l'autre².

La *réglementation publique* est le second facteur exogène d'émergence d'une convention alternative. Les lois et autres textes sont susceptibles de réorienter les conduites en déplaçant les bornes de la décision des individus. Mais le texte issu de la réglementation publique n'est pas convention pour autant, elle n'est que facteur d'émergence de l'accord des individus sur la conduite à tenir. Pour que la règle de droit se transforme en convention il faut que chaque individu anticipe que les autres individus vont s'y conformer.

² Le seul exemple des missionnaires qui étaient bien moins importants en nombre que les populations indigènes mais qui donnaient une impression de puissance supérieure, grâce notamment à la maîtrise des armes à feu, et qui ont converti des peuples entiers à leurs us et coutumes suffit à démontrer notre propos.

Nous retrouvons l'axe central de la critique de l'EC vis-à-vis des contractualistes à savoir, analyser le réel uniquement à travers le prisme juridique :

« Le génie de la théorie des coûts de transaction va consister à réduire toutes les règles à une seule : celle qui établit les contrats. Elle puise dans la littérature juridique (Williamson cite Llewellyn et MacNeil comme exemples) une philosophie du règlement à l'amiable des relations lorsqu'elles sont marquées par l'incertitude dans le temps » (Gomez, 1996, p. 69).

La pauvreté de l'analyse des contractualistes face à l'incertitude radicale proviendrait donc d'un postulat implicite : l'individu est hyper-civilisé. Paradoxalement, conformément au modèle d'origine, les auteurs de l'EC qui s'intéressent à la dynamique d'émergence des conventions évacuent eux-aussi les problèmes de coercition : *« la disposition de la force et de la contrainte ne garantit en rien à l'institution légale que la règle qu'elle édicte se transformera en convention »* (Amblard, 2003, p. 145). Selon ces auteurs, il ne faudrait jamais oublier *« qu'en surplomb des lois, veillent les conventions »* (*Idem.*, p. 147).

Les concessions offrent un terrain privilégié de l'observation de l'enchevêtrement des règles contractuelles, juridiques et des conventions dans la détermination des comportements des individus notamment en ce qui concerne la politique d'information (*Information Policy*) entre les agents. En effet, elles prennent généralement place dans des secteurs très encadrés juridiquement où, dans le même temps, la régulation reposait et repose traditionnellement sur des processus très informels et localement très diversifiés.

2. Les concessions portuaires : la montée en puissance de l'échange d'information ?

L'expérience française d'interaction entre les secteurs public et privé est *« ancienne, reconnue et diversifiée »* (Martinand, 1993, p.1). Au sein de cette diversité, le contrat de concession constitue le modèle de référence. La définition de la concession fut donnée très précisément par le Commissaire du gouvernement Chardenet ¹:

« C'est le contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou ceux qui bénéficient du service public. »

La définition stricte de la concession appelle des précisions fondamentales qu'il convient d'exposer, afin de la distinguer des procédés dérivés. Par ailleurs, ce modèle français est progressivement érodé. West (2005) observe que le contrôle informel, non-contractuel, qui caractérisait les relations public-privé en France est progressivement remplacé par un contrôle formel et contractuel. Elle suit en cela, sans les citer, les analyses du cas anglais proposées par Broadbent et Laughlin (2003). Cette observation amène à étudier la nature et la quantité d'informations échangées entre concédant et concessionnaire dans le cas des concessions portuaires.

2.1 Le régime de la concession

Le régime de la concession est dominé par la nécessité de concilier deux principes qui peuvent sembler de prime abord antagonistes : d'une part, un service public soumis aux impératifs de l'intérêt général et d'autre part, un concessionnaire privé qui le gère, motivé par un intérêt personnel. Le contrat de concession comprend donc un ensemble de clauses de nature réglementaire qui fixent les règles d'organisation et de fonctionnement du service et des dispositions contractuelles financières qui garantissent au concessionnaire sa rémunération selon le principe de l'équilibre financier propre à tous les contrats administratifs. Le concessionnaire est ainsi tenu d'assurer le fonctionnement du service public et dans le cas d'une concession de travaux publics, la construction des ouvrages, dans les conditions prévues au cahier des charges. L'autorité concédante dispose à cet effet d'un pouvoir de contrôle technique et financier et peut modifier l'organisation du service pour l'adapter à l'intérêt général. L'exploitation du service concédé autorise la perception de redevances sur les usagers dont les tarifs doivent être, en principe, homologués par le concédant. Le concessionnaire peut aussi se prévaloir du principe de l'équilibre financier du contrat pour obtenir une indemnisation des charges supplémentaires imposées par le concédant (*théorie du fait du prince*) ou pour faire face à une charge exceptionnelle (*théorie de l'imprévision*). Normalement, la concession prend fin à l'expiration du terme prévu au contrat mais elle peut être renouvelée. La concession peut aussi prendre fin de manière prématurée dans le cadre d'un retrait, d'une clause contractuelle de rachat ou d'une déchéance prononcée contre l'occupant, qui ne respecte pas ses engagements et qui le prive définitivement et sans indemnité des droits qu'il tenait du contrat.

2.2 L'information de gestion dans les concessions : une révolution rampante

En France, deux réformes ont profondément modifié le cadre légal des concessions – la loi SAPIN de 1993 sur la délégation de service public (DSP) et les réformes successives du Code des Marchés Publics depuis 2001 – ont injecté de la transparence dans la procédure de sélection du contractant. Elles n'ont pas pour autant remis en cause la liberté de sélection, les contrats de délégation ou de concession sont librement négociés entre les autorités publiques et leurs partenaires, les critères de sélection et de suivi sont laissés à la discrétion de l'autorité publique qui décide de déléguer. Avant 1993 et l'application de la loi SAPIN, aucune règle formelle n'encadrait la re-négociation et l'extension des contrats de délégation. Ainsi, des contrats de très longue durée étaient devenus la norme. Avant 1995, il était commun de trouver des contrats de courte durée continuellement renouvelés sans mise en concurrence parfois pendant plus de cinquante ans. Karen West (2005) donne l'exemple de la ville de Caen dont le contrat de collecte et de traitement des déchets avec une filiale de la Générale des Eaux (aujourd'hui Véolia) datait des années 1930 et n'a été mis en concurrence qu'en 1998.

De façon générale, l'appel aux tribunaux administratifs est traditionnellement très rare (Van de Vyver, 1995), les parties préférant généralement trouver une solution satisfaisante pour tous afin de maintenir la relation. Ceci ne suffit pas à prouver le caractère non-contractuel de la relation : la résolution des conflits pouvant être parfaitement prévue dans les contrats. Mais en l'occurrence, les modèles de contrats utilisés avant la décentralisation ne prévoyaient pas les clauses de révision de contrats, et leur révision fut longtemps très rare (Van de Vyver, 1995). Même quand la formule de réévaluation des tarifs fut introduite, cela n'a pas donné lieu aux intenses négociations que l'on pourrait attendre dans ces cas-là (Joncour & Raymondie, 2001). De plus, il est admis par beaucoup d'auteurs que le suivi attentif des contrats a toujours été absent du modèle français (Lorrain, 1992 ; Van de Vyver, 1995). Le recours accru à des opérateurs privés de la part des collectivités locales et la pression grandissante de la législation européenne concernant les règles de marché public a conduit à remettre en question cette spécificité française (West, 2005). Dans la section qui suit nous allons examiner ce qu'il en est de la publication d'informations par l'opérateur privé envers les autorités délégantes dans le cas des concessions de ports de plaisance à partir d'une étude statistique descriptive et une étude de cas.

3. Les modèles théoriques confrontés à une étude empirique

S'intéresser aux ports de plaisance permet tout d'abord d'annuler l'asymétrie de pouvoir qui existe généralement dans les secteurs délégués entre la collectivité et le délégataire. En effet, les concessions de ports de plaisance sont généralement attribuées à une société *ad hoc*. De plus, elles intègrent depuis longtemps ce que certains auteurs anglo-saxons réclament pour tous les partenariats public-privé : un *Board* de régulation regroupant toutes les parties prenantes (Montanheiro, 2003) qui est le conseil portuaire. Le Conseil portuaire est une institution consultative régie dans ses fonctions, sa composition et ses règles de fonctionnement par les articles R. 621-1 à R. 623-4 du Code des ports maritimes.

« Le Conseil portuaire est compétent pour émettre des avis, dans les conditions prévues au présent Code, sur les affaires du port qui intéressent les personnes physiques et morales concernées par son administration. ² »

Il est, en particulier, obligatoirement consulté sur la délimitation administrative du port, le budget prévisionnel du port et les propositions de fonds de concours, les tarifs et les droits de port, les avenants aux concessions, les concessions nouvelles et les sous-traités d'exploitation, les projets de travaux neufs, et enfin, les règlements particuliers de police. Les membres du Conseil sont nommés pour cinq ans par arrêté du Maire qui en assure la présidence.

Enquête statistique et étude de cas

Le présent papier est le résultat de deux enquêtes croisées. Une première approche statistique a permis de mesurer l'état général de publication d'informations par les opérateurs de port. Soutenu par la Fédération Française des Ports de Plaisance (FFPP), un questionnaire a été envoyé aux 250 ports répartis sur les façades méditerranéenne et atlantique, 100 dirigeants y ont répondu. Pour la partie analytique une enquête qualitative a été menée. Celle-ci s'est traduite par des entretiens avec des acteurs clefs de la plaisance sur la côte d'azur et par l'étude approfondie (observation et entretiens) d'un port en particulier. Le port étudié se situe dans une commune de la Côte d'Azur d'environ trois mille habitants. La population de la station balnéaire est doublée en été. La capacité d'accueil est d'environ huit cents bateaux mais comme tous les ports de plaisance, la fréquentation est plus due aux promeneurs qu'aux plaisanciers. Le port est géré par une société anonyme. Le président de la société du port est un plaisancier et représente la

société au conseil portuaire. A la présidence du conseil portuaire se tient un maire dont c'est le premier mandat.

3.1 Quelle information dans les concessions portuaires aujourd'hui ?

Le conseil portuaire joue, dans le cas des concessions portuaires, un rôle prépondérant dans le mécanisme interne de contrôle des dirigeants. C'est à la fois un organe de représentation des différents acteurs et un moyen de diffusion de l'information de gestion du service.

Comme le souligne Robert Teller, « *le système d'information est un élément essentiel du processus de gestion et à ce titre une composante fondamentale du système de contrôle de gestion. De façon classique, cette contribution au système d'information doit fournir une description précise d'une évolution passée et permettre un diagnostic sérieux* » (1999, p. 14).

Mais l'analyse montre que cet organe de contrôle n'est pas utilisé de façon optimale par les élus puisque 42 % réunissent le conseil moins de deux fois par an, 48 % se contentent de l'obligation légale et seulement 10 % le réunissent plus souvent (figures n°s 1 et 2).

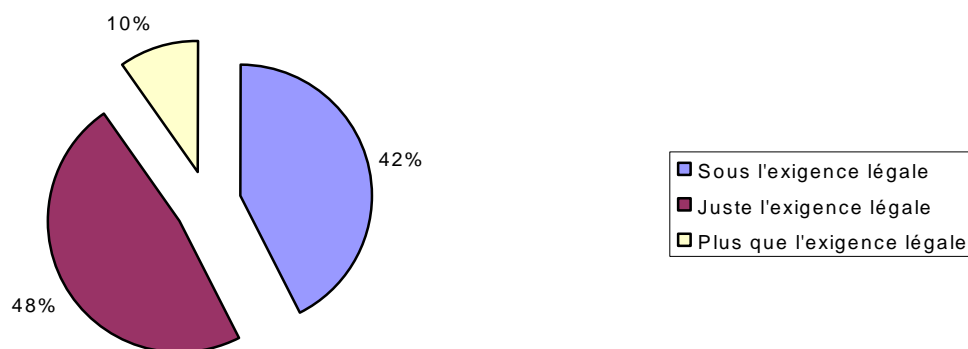


Figure n°1 : Nombre de conseils portuaires annuels

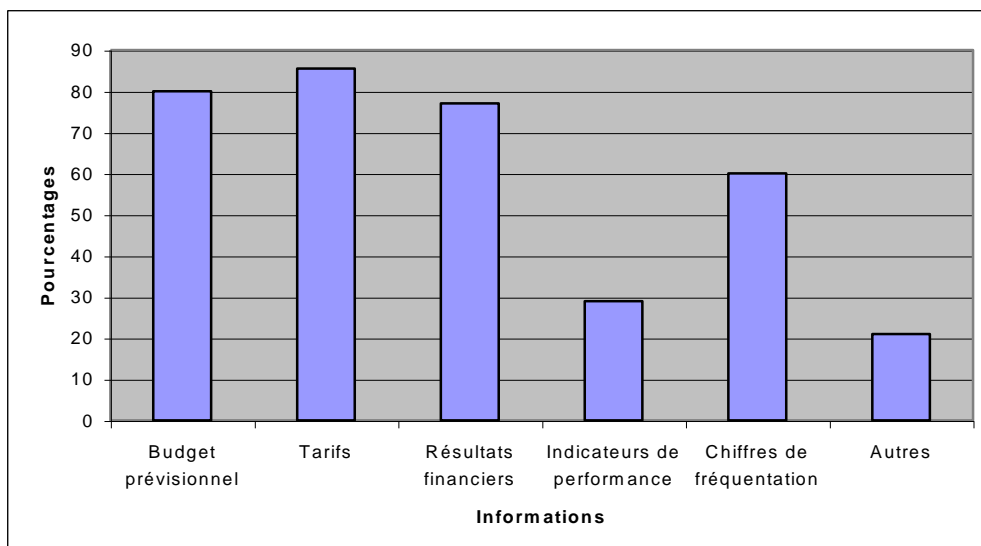


Figure n°2 : Les informations présentées au Conseil Portuaire

On peut noter que même si le contrôle des tarifs est une obligation légale, il reste encore plus d'une dizaine de ports à ne pas communiquer cette information à l'autorité délégante. Par ailleurs, conformément au biais généralement observé en milieu public l'efficacité (qui correspond aux indicateurs de performance) est rarement interrogée.

3.2 Crise conventionnelle dans le secteur portuaire

Avec les lois de décentralisation de 1982, le Maire a hérité de l'Etat central d'une situation complexe, souvent aux frontières de la légalité, que l'Etat n'a jamais vraiment réglée. De plus, il est investi d'une mission de protection de l'intérêt général. Comme le note François Labie : « *L'intérêt général est regardé, à bon droit, comme la pierre angulaire de l'action publique dont il détermine la finalité et fonde la légitimité* » (2000, p.96). Or, cette notion est hautement ambiguë et rend le contrôle problématique puisque la « *finalité 'intérêt général'* n'est ni stable, ni signifiante » (Eggrickx, 1999, p.151).

Les intérêts qui s'opposent ne sont pas sur un pied d'égalité et il convient de protéger l'intérêt général, intérêt supérieur, des revendications particulières des individus. Néanmoins, il nous semble évident que dans la pratique quotidienne des élus locaux, la question est loin d'être aussi tranchée.

Ainsi, lors de l'entretien préliminaire avec le maire, qui devait permettre l'observation du déroulement d'un Conseil Portuaire, les premières déclarations de notre interlocuteur semblaient valider l'hypothèse d'un acteur se conformant aux conventions qui lui dictaient ce qu'il pensait être un comportement normal. L'une de ses premières phrases fut : « *Je me contente de signer les documents qu'on me donne.* »

Les contrats d'amodiation

Concernant le financement des ports de plaisance par des sociétés anonymes, la construction des ports à travers la souscription d'actions a permis aux actionnaires d'obtenir un droit de jouissance pour occuper une parcelle du domaine public portuaire. Pour confirmer ce droit de jouissance s'exerçant sur le domaine public, un contrat d'amodiation doit lui être consenti par le concessionnaire, sous réserve de l'approbation du maire (figure n°3).

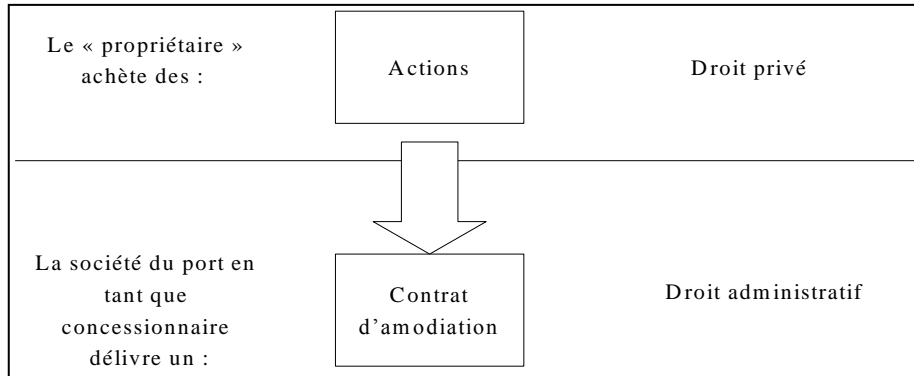


Figure n°3. La logique de « propriété » d'un anneau

Ce qui a le plus occupé les discussions entre acteurs pendant les deux ans d'observation c'est la mise en place des autorisations d'occupation du domaine individuelles : les contrats d'amodiation.

Le terme contrat est trompeur car il s'agit en fait uniquement d'une démarche administrative visant à superviser l'occupation du domaine public. Les contrats d'amodiation n'ont commencé à être mis en œuvre que trente ans après la construction du premier port. L'évolution des ports de plaisance de « port parking au produit touristique » (Bernard, 1999) a fait se multiplier les activités annexes sur le domaine public maritime. Cette intensification de l'intérêt marchand pour le domaine a donné lieu à un rappel de la règle par les tribunaux administratifs aux services de l'Etat. Ceux-ci ont donc impulsé une mise aux normes dans tous les ports. Comme ils le remarquent eux-mêmes :

Concernant les problèmes juridiques, jusqu'au 31 décembre 1983, à la DDE, on était contents de construire des ports, on ne s'est pas occupés des problèmes de droit. Aujourd'hui il y a un rappel de la part des deux ministères, l'Équipement et le Trésor, pour remettre les choses en légalité. Aujourd'hui la société a évolué, il y a effectivement ces litiges, ces contentieux qui révèlent qu'il faut être blindé sur le plan juridique.

Ce rappel de la règle juridique là où il y avait une régulation plus informelle est donc destructrice de la convention classique du modèle français de délégation de service public. Lors de la mise en place effective des contrats, un actionnaire accuse :

L'Etat n'a pas été à la hauteur en n'exigeant pas le respect de la loi concernant les contrats d'amodiation.

En l'occurrence, le contrat d'amodiation rappelle, ou fait prendre conscience, aux actionnaires leur statut précaire. Pourtant, il ne s'agit que d'un acte administratif qui entérine une situation juridique déjà existante. Il est donc correct ici de parler d'une crise conventionnelle au sens de Gomez. La situation juridique ne change pas c'est l'interprétation qu'en font les acteurs qui change. Là où ils pouvaient faire les investissements qu'ils voulaient sans avoir peur d'une remise en cause de leur occupation du DPM, car l'attitude normale l'Etat était le *laisser-faire*, les signaux nouveaux envoyés par les services déconcertés appellent à la prudence.

3.3 Quel est le rôle de l'information et du contrat ?

Le rôle légitimant de l'information

Au début de nos observations, très peu d'informations étaient produites au conseil portuaire. Les contrôles prévus par le cahier des charges n'étaient donc pas effectués. Seuls les éléments qui devaient être votés par cet organe consultatif étaient publiés : tarifs, projets de travaux. Progressivement s'est mise en place une information plus complète : budget prévisionnel et planning de formations. Puis, une nouvelle étape a été franchie quand l'équipe dirigeante du port s'est engagée dans une double démarche de certification selon les normes *ISO 9 001* et *ISO 14 001*. Cette double certification enrichit largement l'information sur la performance de l'opérateur avec la publication des indicateurs de suivi de l'amélioration continue et notamment les résultats des enquêtes de satisfaction-clients. Mais qu'est-ce qui a motivé cette nette hausse du volume d'information échangée ? Répondre à cette question amène à s'interroger sur le rôle tenu par cette information. L'engagement dans la certification, décidé seul par le concessionnaire, était motivé exclusivement par le directeur du port comme un moyen de prouver à l'autorité délégante la bonne gestion du port. Les entretiens avec différents maires de la Côte d'Azur renforcent cette idée en dehors du cas étudié. Ainsi un maire interrogé sur l'absence de conseil portuaire pour son port amodié nous a-t-il répondu :

Non. Je n'ai pas de conseil portuaire propre au port amodié. Ça a l'air de vous choquer ? (...) les seuls axes que je leur donne ce sont les axes liés à l'accueil. Le reste je les laisse gérer, y a pas de problème.

L'activisme des opérateurs privés et la relative passivité des élus locaux, au moins vis-à-vis de la publication d'informations de gestion nous semble confirmer complètement la conception défendue par l'Ecole des Conventions, c'est-à-dire celle d'un *écran* protégeant la légitimité du gestionnaire et non pas un flux permettant au donneur d'ordres un contrôle des actions de son co-contractant. D'ailleurs, le passage lors des conseils portuaires à un panel d'informations très complètes incluant les résultats d'enquêtes clients est passé quasiment inaperçu, le maire concentrant son attention sur les aspects relationnels et informels de sa régulation :

On se devrait quand même, à travers des réunions de travail, se voir un peu plus souvent avec le concessionnaire ce qui permettrait de faire un peu le point sur bon nombre de dossiers laissés en suspend comme ça et d'avancer un peu mieux.

Dès lors, l'augmentation de l'information publiée dans le secteur portuaire serait plus le résultat d'un réflexe de protection de la part des gestionnaires privés contre le risque nouveau de remise en cause de leurs contrats de concession plutôt que le résultat d'une pression accrue au niveau local. Mais, concernant la généralisation, cela reste à vérifier par une enquête statistique sectorielle plus analytique.

La place ambiguë du contrat

Les contrats de concession de ports de plaisance suivent des cahiers des charges type issus de circulaires du ministère de l'équipement datant de 1969 ou de 1983 selon le moment de leur construction. Il est naturel d'émettre l'hypothèse que le contrat sur lequel se fonde cette relation est particulièrement important et que de ce fait, il est adapté d'une part, selon les ports et d'autre part, au fil des années. En effet, il y a une évolution importante, déjà évoquée, de la place portuaire de simple parking à bateaux à véritable outil de valorisation touristique de la commune littorale. Si on suit cette hypothèse, on peut s'attendre à observer dans notre échantillon un nombre important de contentieux et un nombre important d'avenants au cahier des charges initial afin que celui « *vive* » en accord avec les évolutions du port. La question du contentieux n'a évidemment pas été abordée de manière directe dans le questionnaire adressé

aux ports de plaisance : le taux de réponse aurait été bien plus bas. Mais les juristes s'accordent à dire que, comparés à d'autres services, les contrats de concession portuaire ont un taux de contentieux exceptionnellement bas³. Le nombre d'avenants a par contre été sondé dans l'échantillon. Le résultat nous semble parlant d'une absence de dynamique contractuelle, puisque 70 % des ports en délégation n'ont ajouté aucun avenant au cahier des charges initial, soit 29 ports sur 41. Le nombre d'avenants est variable selon le mode de gestion comme le montre le tableau n°3.

Tableau n°3 Le nombre moyen d'avenants au contrat initial par type de gestion

Mode de gestion	CCI	SEM	Privé	Associations
Nombre moyen d'avenants au contrat	1,1	1,2	2	0,25

A ces chiffres très bas s'ajoute le fait que certains répondants ont compté comme avenant le changement d'autorité délégante survenu avec la décentralisation des ports maritimes de 1983.

Malgré cette absence de dynamique, le contrat initial est au centre des techniques de légitimation des discours par les différents acteurs. Que ce soit par les actionnaires ou par l'autorité délégante, le contrat, compris comme le signal d'une convention, semble tenir une place prépondérante par rapport aux autres systèmes d'information en cours. Il faut dire que la peur de la sanction juridique est un moteur puissant de la rationalisation des acteurs qu'ils soient publics ou privés. On rejoint ici un débat sur l'importance des normes juridiques sur les autres et donc par incidence sur la place de la théorie des conventions par rapport au courant contractualiste.

Comme le note Bessy, « à trop mettre l'accent sur l'aspect conventionnel, et donc arbitraire des choix des critères (d'évaluation), cela risque de conduire à l'idée que, dans tous les cas, il n'y a aucune nécessité dans les choix des caractéristiques du terme X, aucune évidence qui s'impose aux acteurs, aucune saillance naturelle qui émerge des expériences et des savoirs partagés » (2002, p.26).

Le risque est alors de considérer toutes les situations à la lumière de ce qui prévaut sur le marché financier, des situations qu'Orléan désigne comme « *autoréférentielles* » (1999). Mais, nous dit-il, même dans le cas du marché financier, la convention ne doit pas trop s'éloigner des fondamentaux. Le cours boursier

³ Conversation de l'auteur avec le responsable juridique de la FFPP et des juristes spécialisés en droit des concessions.

ne peut éternellement être éloigné des bénéfices réels de l'entreprise. Dans le cas étudié, les pratiques ne peuvent rester trop longtemps éloignées de la doctrine juridique.

L'économie des conventions tend à sous-estimer la question de l'ancrage des conventions dans des faits qui sont considérés comme naturels par les agents. Plus exactement, elle ne la sous-estime pas mais éprouve des difficultés à la traiter. Pour Bessy, « *ces difficultés tiennent, (...), à son postulat ontologique qui la conduit à nier tout fait brut qui serait indépendant d'un système de représentations* » (2002, p.27).

Ainsi, la représentation qu'ont les individus de ce qu'est le monde, ne peut durablement être éloigné de sa réalité physique ou institutionnelle. Dans les termes d'Herbert Simon, la rationalité de l'individu ne saurait être que procédurale, elle est aussi parfois substantielle.

Pierre-Yves Gomez et Marc Amblard essayent de montrer que les conventions, au sens de l'économie des conventions, préfigurent les règles de droit.

Cette référence fait écrire au premier que « *la loi est une volonté générale et non une règle de droit qui s'impose* » (Gomez, 1996, p.179). Développant l'idée on peut lire chez le second que « *la réglementation publique se contente dans la plupart des cas, de valider une norme préexistante, elle ne crée pas l'entente, elle entérine a posteriori des conventions dont les origines lui sont étrangères.* » (Amblard, 2003, p.147) confirmant ainsi l'idée que « *la pratique érige, le droit fixe* ».

Ce qu'il nous semble apparaître du cas étudié est plutôt l'idée d'une complémentarité de la théorie conventionnelle et de celle des contrats. Tout en étant conscient que les auteurs de cette école sont souvent farouchement opposés à cette idée, force est de constater que les quelques auteurs ayant tenté une application empirique du concept de conventions aboutissent à la même conclusion (Bessy, 2002 ; Detchessahar, 2003). Pour que cette cumulativité soit cohérente sur le plan logique il faut remplacer la notion de *vides de rationalité* développée par Gomez et Jones (2000) par celle de *vides de calcul* qui sous-tendrait l'idée que le calcul sur les fondamentaux est possible au moins à certains moments. Les conventions et la rationalisation prenant le relais entre les phases de calcul.

CONCLUSION

Notons tout de suite qu'en dehors du cas étudié il manque à cette étude une vision dynamique de la publication d'informations qui permettrait une analyse encore plus riche. Néanmoins, plusieurs éléments intéressants ressortent de cet article. Tout d'abord, l'état de la publication d'informations entre opérateurs privés et acteurs publics est encore très loin de ce qui devrait se faire ne serait-ce qu'au vu de ce que préconisent les textes de loi. C'est ce manque qui a justifié qu'un habitant de Saint Laurent du Var saisisse le Tribunal Administratif dans les années 1990 pour dénoncer l'apathie des acteurs publics vis-à-vis du gestionnaire du port de plaisance de la ville. Ensuite, l'étude de cas a éclairé le rôle légitimant de l'information. A l'inverse de ce que l'on pourrait penser de la fonction de l'information à partir du modèle de l'Agence, la publication en quantité de cette dernière peut avoir un rôle d'écran plus que de révélateur. Ensuite, le contrat remplit des fonctions plus variées que ce à quoi le limitent les différents courants théoriques. On rejoint en cela l'analyse de Seal (2004).

Il sera intéressant dans les années qui viennent, quand les contrats de concession arriveront à terme, de voir quel sera le comportement des élus locaux vis-à-vis des opérateurs privés. Il faudra voir si la politique d'information aura été efficace à protéger l'opérateur privé d'une complète remise en cause de sa présence sur le domaine public maritime ou si, finalement, l'intérêt des uns et des autres sera le concept le plus pertinent dans les calculs qui auront lieu à ce moment là.

Références

AMBLARD, M. (2003) « Vers une théorie de la dynamique des conventions » in AMBLARD, M. (dir.) *Conventions et Management*, Editions Deboeck, pp. 139-158.

AMBLARD, M., HEEM, G. et ZECRI, J.-L. (2003) « Lexique conventionnaliste » in AMBLARD, M. (dir.) *Conventions et Management*, Editions Deboeck, pp. 297-303.

BERNARD, N. (1999) « Du port parking au produit touristique : l'évolution des ports de plaisance en France », *Noréis*, n°182, pp. 275-285.

BESSY, C. (2002) « Représentation, convention et institution : Des repères pour l'économie des conventions », *Document de travail du Centre d'études de l'emploi*, n°20, décembre.

BROADBENT, J. et LAUGHLIN, R. (2003) « Control and legitimation in government accountability processes : the private finance initiative in the UK », *Critical Perspective on Accounting*, vol. 14, pp. 23-48.

CHARREAUX, G. (1996) « Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises », *Revue Française de Gestion*, n°111, novembre/décembre, pp. 50-64.

DETCHESSAHAR, M. (2003) « Pour un relâchement de l'axiomatique conventionnaliste en sciences de gestion. Réflexions à partir d'une étude de cas » in AMBLARD, M. (dir.) *Conventions et Management*, Editions Deboeck, pp. 203-230.

EGGRICKX, A. (1999) « Un exemple type d'organisation incontrôlable, paradoxalement contrôlée : le cas des chambres de commerce et d'industrie », *Comptabilité- Contrôle- Audit*, tome 5, vol. 2, septembre, pp. 151-170.

FAMA, E.F. et JENSEN, M.C. (1983) « Agency problems and residual claims », *Journal of Law and Economics*, juin, vol. 26, pp. 327-350.

GOMEZ, P.-Y. (1996) *Le gouvernement de l'entreprise*, Editions InterEditions.

GOMEZ, P.-Y., JONES, B. (2000) « Conventions : an interpretation of deep structure in organizations », *Organization Science*, vol.11, n°6, pp.696-708.

GOMEZ, P.-Y. (2006) « Informations et conventions. Le cadre du modèle général », *Revue Française de Gestion*, vol. 32, n°160, janvier, pp. 217-240.

HEEM, G. (2003) « Conventions et gestion du risque bancaire » in Amblard, M., *Conventions et Management*, De Boeck, pp.117-137.

JACOBIDES, M.G. et CROSON, D.C. (2001) « Information policy : shaping the value of agency relationships », *Academy of Management Review*, vol. 26, pp. 202-223.

JONCOUR, Y. et RAYMONDIE, D. (2001) « L'irresponsabilité partagée dans la gestion déléguée des services publics », *Politique et Management Public*, vol. 19, n°1, mars, pp. 59-79.

LABIE, F. (2000) « Droit public et management public », *Actes des XVIe journées des LAE*, Bayonne-Biarritz, Editions Dalloz, pp. 93-105.

LORRAIN, D. (1992) « The French Model of Urban Services », *West European Politics*, n°15, p.77-92.

MARTINAND, C. (1993) *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Editions Economica.

MONTANHEIRO, L. (2003) « Public-Private Partnerships : A Stakeholder Management Model », Actes de la 9ème Conférence de l'International Journal of Public-Private Partnerships, *Public and Private Sector Partnerships : Sustainable Success*, Mai 2003, p.319-339.

ORLEAN, A. (1989) « Pour une approche cognitive des conventions économiques », *Revue Economique*, 2, mars, pp. 241-272.

PRENDERGAST, C. (1989) « The provision of incentives in firms », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, pp. 7-63.

SEAL, W. (2004) « Towards an enabling research agenda for the accounting/contracting nexus », *Accounting Forum*, vol. 28, pp. 329-348.

TELLER, R. (1999) *Le contrôle de gestion, pour un pilotage intégrant stratégie et finance*, Editions Management et Société.

VAN DE VYER, P.-G. (1995) *Le service public local. Modes d'emploi des régies et des concessions*, Paris, IVF Services.

WEST, K. (2005) « From bilateral to trilateral governance in local government contracting in France », *Public Administration*, vol.83, p.473-492.

WILLIAMSON, O. E. (1979) « Transaction cost economics : the governance of contractual relations », *Journal of Law and Economics*, décembre, vol. 22, pp. 233-262.

WILLIAMSON, O. E. (1983) « Organization form, residual claimants and corporate control », *Journal of Law and Economics*, juin, vol. 26, pp. 351-366.