

cee

CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

57

Les réformes dans la Fonction
publique : une revue de littérature
économique internationale

Août 2010

Ekaterina Melnik (Dir. par D. Guillemot)

Rapport de recherche

Les réformes
dans la Fonction publique :
une revue de littérature
économique internationale

EKATERINA MELNIK
CEE, Lest UMR CNRS 6123

Sous la direction de
DANIELE GUILLEMOT

ISSN : 1776-2979
ISBN 978-2-11-098578-1

Les réformes dans la Fonction publique : une revue de littérature économique internationale

Cette recherche a été financée par la DGAFP (convention n° 109 CEE-DGAFP), commanditée par le Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation, et suivie par Christine Gonzalez-Demichel et Valérie Plomb.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Pour réaliser cette revue de littérature, nous avons procédé de la manière suivante. La première étape consistait à recenser la littérature relative au sujet, principalement en économie, mais également en gestion et en sciences politiques. Pour cela, nous avons mobilisé essentiellement les ressources disponibles notamment sur Jstor et Science direct donnant accès à des revues internationales à comité de lecture, les documents disponibles (articles, rapports et documents de travail) sur les sites Internet de plusieurs organismes de recherche (*National Bureau of Economic Research, Institute for the Study of Labor, Centre for Market and Public Organisation, etc.*) et les documents publiés par les institutions internationales (OCDE, ONU). Une première analyse a permis de délimiter le champ de la recherche, notamment de choisir une définition de la Fonction publique, de définir le champ géographique et de dégager une problématique. Les travaux choisis ont été ensuite organisés autour de plusieurs thématiques ayant constitué les cinq chapitres du rapport. Les rencontres avec des chercheurs à l'occasion de plusieurs conférences internationales ont également contribué à l'élaboration de ce document.

L'auteur, Ekaterina Melnik, docteur en sciences économiques, a soutenu en 2007 sa thèse de doctorat consacrée aux organisations à but non lucratif. Tout en mobilisant la théorie économique, elle a tenté d'apporter un regard pluridisciplinaire sur le phénomène associatif. La recherche sur le secteur public s'est inscrite dans son parcours de chercheur comme un élargissement vers ce domaine connexe à son champ de recherches initial où se retrouvent bien souvent les mêmes problématiques, notamment liées à la motivation individuelle et l'évolution organisationnelle. Aujourd'hui, chercheur au Laboratoire d'économie et sociologie du travail (Lest UMR CNRS 6123) et chercheur associé au Centre d'études de l'emploi (CEE), Ekaterina Melnik travaille notamment sur les thématiques de l'emploi dans le secteur à but non lucratif.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Introduction générale..... | 7 |
| Points communs et diversité des réformes..... | 8 |
| Structure du rapport | 10 |
| Chapitre 1 - Secteur public et performance globale de l'économie..... | 11 |
| 1. Introduction..... | 11 |
| 2. Les déterminants de la taille du secteur public | 12 |
| 2.1 <i>Bien public et externalités.....</i> | <i>12</i> |
| 2.2 <i>Les études sur la taille du secteur public</i> | <i>13</i> |
| 3. Les effets des dépenses publiques sur la performance de l'économie | 14 |
| 4. Les effets des dépenses publiques sur d'autres indicateurs socio-économiques..... | 16 |
| 5. Les mesures de la performance du secteur public | 17 |
| 6. Conclusion | 18 |
| Chapitre 2 - La privatisation, l'externalisation et la contractualisation dans le service public..... | 19 |
| 1. Introduction..... | 19 |
| 2. La privatisation et ses effets | 19 |
| 2.1 <i>Le processus de privatisation et ses déterminants</i> | <i>20</i> |
| 2.2 <i>Les bases théoriques.....</i> | <i>22</i> |
| 2.3 <i>Les effets de la privatisation</i> | <i>23</i> |
| 3. L'externalisation et la contractualisation dans le service public | 25 |
| 3.1 <i>Évidences empiriques</i> | <i>25</i> |
| 3.2 <i>Les organisations à but non lucratif comme réponse aux défaillances contractuelles</i> | <i>28</i> |
| 4. Conclusion | 31 |
| Chapitre 3 - Vers une convergence de la gestion des ressources humaines public-privé ? | 33 |
| 1. Introduction..... | 33 |
| 2. Les enjeux des systèmes de fixation des salaires | 34 |
| 2.1 <i>La comparabilité des salaires entre le public et le privé.....</i> | <i>34</i> |
| 3. Vers une convergence des salaires public-privé ? | 35 |
| 4. Vers une convergence des pratiques de management public-privé ?..... | 39 |
| 4.1 <i>Les enjeux des pratiques de management des ressources humaines</i> | <i>39</i> |
| 4.2 <i>Quelle ampleur du changement ? L'exemple du Royaume-Uni.....</i> | <i>40</i> |
| 5. Conclusion | 41 |

| | |
|---|-----------|
| Chapitre 4 - Les incitations à la performance dans les organisations du secteur public | 43 |
| 1. Introduction..... | 43 |
| 2. La performance dans les organisations du secteur public | 43 |
| 2.1 <i>La définition et les mesures de la performance.....</i> | <i>44</i> |
| 2.2 <i>Les différentes formes d'incitations</i> | <i>44</i> |
| 2.3 <i>Les problèmes associés aux incitations à la performance dans le secteur public.....</i> | <i>46</i> |
| 2.4 <i>Les indicateurs de la performance sont-ils performants ?.....</i> | <i>47</i> |
| 3. Les effets des incitations sur les comportements individuels et organisationnels..... | 48 |
| 3.1 <i>Dans l'insertion et formation professionnelle.....</i> | <i>49</i> |
| 3.2 <i>Dans le secteur de l'éducation.....</i> | <i>50</i> |
| 3.3 <i>Dans les administrations fiscales</i> | <i>52</i> |
| 3.4 <i>Dans le secteur de la santé.....</i> | <i>53</i> |
| 3.5 <i>Les effets des incitations « implicites »</i> | <i>54</i> |
| 4. Conclusion | 54 |
| Chapitre 5 - Secteur public : des motivations spécifiques ?..... | 57 |
| 1. Introduction..... | 57 |
| 2. Définitions et implications théoriques..... | 57 |
| 3. Les motivations spécifiques au secteur public : un avantage organisationnel ? | 59 |
| 4. Les motivations intrinsèques : support empirique | 61 |
| 5. Conclusion | 63 |
| Conclusion générale | 65 |
| Bibliographie | 68 |
| Liste des tableaux | 73 |

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'objectif de ce rapport est de proposer un panorama des regards portés par la littérature économique internationale, théorique et empirique, sur les réformes du secteur public menées depuis plusieurs décennies dans les pays dits « développés ». Cette revue de littérature, non exhaustive, s'attache en particulier aux questions de l'efficacité économique de ces réformes, et plus généralement, de leurs conséquences (attendus ou non), notamment dans le domaine de l'organisation du secteur public et des ressources humaines.

L'un des points marquants de ces réformes est qu'elles tentent d'emprunter des méthodes de gestion au secteur privé, pour les appliquer au secteur public. Certaines mesures d'actualité mises en œuvre ou proposées en France s'inspirent de ce courant de réforme, avec notamment l'accent mis sur l'évaluation de la performance des organisations, des dirigeants et des personnels ou la tendance à externaliser vers le privé certaines fonctions qui relevaient du périmètre du secteur public.

Le sujet est important à plus d'un titre, ne serait-ce qu'en raison de la dimension du secteur public, qui concerne en France près d'un quart de la main-d'œuvre. Dans un pays comme la Suède, la part du secteur public est encore plus importante (près d'un tiers de la main-d'œuvre totale), alors qu'aux États-Unis elle en représente 15 %¹. Parmi les mesures proposées actuellement et inspirées par les réformes déjà menées dans d'autres pays (comme le Royaume-Uni), on trouve entre autres la mobilité plus importante des fonctionnaires en interne et en externe, et le statut de contractuel présenté comme étant « *plus rémunérateur et mieux valorisé en termes de carrière* » (Rapport de la commission pour la libération de la croissance française, J. Attali (prés.), 2008, p. 126), le développement des agences pour les missions de prestations de service, la nomination des directeurs des agences et la fixation d'objectifs chiffrés et « *très précis* », le contrôle accru et la « *responsabilisation des dirigeants sur la base des résultats obtenus* » ou le développement des indicateurs de performance et l'externalisation croissante des services publics. Les réformes menées dans différents pays, en particulier en Grande-Bretagne, sont souvent citées comme des modèles à suivre. Il paraît donc important de s'interroger sur les impacts économiques et sociaux de ces réformes, les processus mis en œuvre pour les réaliser, les obstacles qu'elles peuvent rencontrer et leurs conséquences possibles au-delà de leurs objectifs explicites.

Les recherches en économie, théoriques et empiriques, apportent certains éclairages sur ces questions d'actualité. Ces travaux peuvent être organisés autour de plusieurs axes (correspondant aux cinq chapitres du présent rapport) : le lien entre les dépenses publiques et la performance de l'économie, les problématiques liées à la privatisation et à l'externalisation dans le service public, la flexibilité du marché du travail incluant les questions relatives aux différentiels de salaires et à la mobilité public-privé, les questions liées à l'évaluation de la performance (individuelle et organisationnelle) et enfin la question relative au rôle de la culture du service public, abordée en économie sous l'angle des motivations des agents.

Compte tenu de la mobilisation dans ce travail d'une littérature économique internationale, son champ est délimité non par une approche juridique qui serait propre à chaque pays (comme le statut de la Fonction publique), mais plutôt par les fonctions d'intérêt public. Il n'y a en effet pas de définition internationale standard de la Fonction publique. Généralement, la notion de Fonction publique désigne un corps de personnels au sein du secteur public qui peut regrouper des fonctionnaires et d'autres groupes d'employés publics. De manière générale, la Fonction publique couvre les employés permanents de l'État et parfois les employés des gouvernements locaux. Les professionnels de l'éducation et de la santé sont parfois exclus (c'est le cas du *National Health Service* au Royaume-Uni, mais pas en France ou en Allemagne) (Audier et Bacache-Beauvallet, 2007). Dans la

¹ Il faut cependant noter les difficultés des comparaisons internationales, dues en particulier aux différentes définitions de la Fonction publique (Audier et Bacache-Beauvallet, 2007), voir *infra*.

plupart des pays de l'Europe continentale, le personnel de la Défense nationale et de la Sécurité intérieure (militaires, policiers, douaniers) est régi par une législation spécifique, mais la Police, par exemple, est considérée dans la plupart des pays de l'OCDE comme appartenant à la Fonction publique². C'est pour ces raisons qu'il nous paraît plus raisonnable de retenir un critère de fonction d'intérêt public plutôt que de statut, critère plutôt large qui inclut, par exemple, des secteurs comme l'éducation et la santé, où de nombreuses réformes ont été récemment introduites.

Points communs et diversité des réformes

Il n'existe pas de définition unique du Nouveau Management Public (NPM), mais le point commun des réformes regroupées sous ce terme est le passage d'une logique « traditionnelle » de l'administration publique à une nouvelle logique de management fondée sur les méthodes employées dans le secteur privé (Ferlie *et al.*, 1996)³. Il faut cependant noter que ce terme, fréquemment utilisé dans les discours politiques, comporte une forte connotation idéologique et rhétorique, et peut recouvrir de nombreux controverses et décalages entre les discours, les réformes et les résultats (Pollitt et Bouckaert, 2004). Certains présentent cette tendance à prendre comme « modèle » le secteur privé comme étant le fruit de l'idéologie « néo-libérale » (Merrien, 1999 ; Metcalfe, 1993), tandis que d'autres soulignent le fait que les réformes associées aux NPM sont promulguées aussi bien par des gouvernements de droite que de gauche (Schwartz, 1994 ; Pollitt et Bouckaert, 2004). Par ailleurs, on note les influences importantes dans la promotion du NPM, notamment dans les pays anglo-saxons (États-Unis, Royaume-Uni), de consultants et managers issus des hauts échelons du secteur privé (au détriment des approches académiques). Comme le notent de nombreux travaux en sciences politiques ou en gestion, plusieurs variantes ont émergé dans les différents pays en fonction de l'histoire locale, de la culture, ainsi que des *leaderships* politiques et managériaux (Ferlie *et al.*, 1996 ; Pollitt et Bouckaert, 2004 ; Pollitt *et al.*, 2007). Le Nouveau Management Public est souvent représenté comme une « boîte à outils », où les différents gouvernements ont tiré des idées pour les réformes du secteur public (Pollitt *et al.*, 2007).

Bien que souvent mis en avant, les objectifs économiques ne semblent pas être les seuls facteurs des mouvements de réformes. L'opinion publique, les représentations politiques, des aspects historiques et culturels ont également pu influencer le contenu et les processus de réformes dans les différents pays (Pollitt et Bouckaert, 2004). On peut illustrer cette grande diversité de variantes des réformes du secteur public, regroupées sous le terme du NPM, au travers des expériences de différents pays, décrites dans la littérature en science politique.

Aux **États-Unis**, par exemple, les frontières entre les secteurs public et privé étant traditionnellement perméables et la culture étant très orientée vers les valeurs de réussite individuelle (*business-oriented culture*), les concepts de management issus du privé ont tendance à s'intégrer plus facilement au sein des organisations publiques. Si l'objectif de retrait de l'État est plus particulièrement porté par le Parti républicain, les réformes visant à introduire des modèles de management issus du privé dans le secteur public ont été soutenues dès les années 1960 par les deux partis politiques dominants. Depuis une trentaine d'années, les réformes du secteur public américain ont été fortement marquées par des critiques très virulentes vis-à-vis de l'État fédéral. Sous la présidence de Ronald Reagan, deux mille managers venus du privé ont été invités à déterminer les sources de gaspillage au sein des organisations publiques. En 1985, le « President Productivity Programm » avait pour objectif l'amélioration de la productivité des agences gouvernementales. En 1997 sous la présidence de Bill Clinton, le programme « National Performance Review » avait également pour but une réduction des dépenses publiques. Au début des années 2000, le président George W. Bush a mis l'accent sur les procédures budgétaires liées à la performance. L'ouvrage de D. Osborne et T. Gaebler,

² Source : World Bank « Administrative and civil service reform », le site officiel.

³ Alors que l'introduction des pratiques de management privé dans la Fonction publique date maintenant de plus de vingt ans, c'est ce changement plus global de logique qui pourrait justifier l'usage du terme « Nouveau ».

Re-inventing Government (1992), où le concept central est celui de « l'État-entrepreneur » a fortement inspiré ce courant de réformes. La particularité culturelle et la continuité temporelle des réformes du secteur public aux États-Unis les distinguent de celles mises en œuvre dans des pays où l'opinion publique accorde un rôle plus important au système social. Au total, la taille de l'État fédéral a été considérablement réduite, passant de 3 millions d'employés à la fin des années 1990 à 1,8 million en 2001 (Pollitt et Bouckaert, 2004).

Le **Royaume-Uni** est souvent cité dans la littérature comme l'un des premiers pays ayant commencé à réformer le secteur public. Il est généralement admis que ces réformes ont commencé avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement de Margaret Thatcher en 1979, inspirée par l'exemple américain et la conviction que l'État devrait être réduit à ses fonctions régaliennes au profit des mécanismes du marché. Dans les années 1980 et 1990, les effectifs de la Fonction publique y ont été réduits de 14 %, puis de 66 % (Pollitt et Bouckaert, 2004), et près de 800 000 salariés d'entreprises publiques ont été transférés dans le secteur privé. Dans les années 1990, les réformes se sont focalisées sur la restructuration du service public, avec la création d'agences, la contractualisation et la marchandisation des services publics, et la mise en place de mesures de la performance. En 1996, le gouvernement a adopté pour la Fonction publique le « Business Excellence Model » développé par une fondation privée nommée *European Foundation for Quality Management* (Samuels, 1997). D'après L. Metcalfe (1993), les réformes menées au Royaume-Uni dans les années 1980 et au début des années 1990 ont été imposées par le gouvernement en l'absence de concertation, mais leur mise en place devait beaucoup à la continuité politique et la « politique de conviction » de Margaret Thatcher. Le gouvernement travailliste qui lui a succédé n'a pas rompu avec cette politique des réformes, mais il s'est davantage concentré sur les partenariats public-privé et la modernisation de l'État avec pour objectif l'amélioration des services publics (Pollitt *et al.*, 2007).

Contrairement au Royaume-Uni, la **Suède** (comme d'autres pays nordiques) n'a pas mis en avant, dans les réformes entreprises à la fin des années 1980, la réduction du rôle de l'État et la marchandisation des services publics, les Suédois restant très attachés au système social en place (Pollitt et Bouckaert, 2004). Initiées dans un contexte de crise budgétaire, les réformes ont surtout porté sur le management, désormais axé sur la performance. La création, à la fin des années 1980, du ministère de l'Administration publique symbolise le début de ces réformes. En 1985, la gestion des ressources humaines du secteur public a été décentralisée : les agences gouvernementales ont obtenu de pouvoir fixer les salaires et d'embaucher du personnel. À partir de 1988, des procédures budgétaires fondées sur les résultats ont été mises en place pour toutes les organisations publiques (Pollitt et Bouckaert, 2004). Les réformes du secteur public en Suède sont caractérisées, contrairement à celles au Royaume-Uni, par un niveau de concertation important et par une mise en place progressive avec de nombreux projets pilotes (Schwartz, 1994)⁴.

En somme, le « Nouveau Management Public » apparaît comme un concept multiforme et finalement assez vague. Il englobe des méthodes de management des ressources humaines issues du secteur privé, mais il se réfère aussi à des phénomènes plus larges. Ainsi, dans un rapport de l'ONU, la mobilité de personnel hautement qualifié entre le secteur privé et le secteur public représente un indicateur des politiques du « Nouveau Management Public ». Par ailleurs, il montre que cette mobilité influence négativement le prestige des carrières dans le secteur public (ONU, 2005, p. 112). Le NPM est ainsi associé aux mesures prônant « *une Fonction publique ouverte et mobile* » (rapport Attali, p. 125) où la Fonction publique de carrière serait remplacée par la Fonction publique d'emploi favorisant les passages constants entre secteur public et secteur privé. Le concept évolue avec le temps, mais il varie aussi en fonction des contextes culturels et politiques dans lesquels il est ap-

⁴ Le secteur public suédois se distingue aussi de ceux de pays comme le Royaume-Uni ou la France par un degré de décentralisation plus important : 17,3 % des emplois du secteur public appartenait à l'État central en 1994 (contre 48,7 et 47,7 % respectivement pour la France et le Royaume-Uni) (Pollitt et Bouckaert, 2004). De plus, la Suède fait partie des pays où le niveau de confiance du public vis-à-vis de l'État reste relativement élevé par rapport aux autres pays. Ainsi, selon l'enquête World Values Survey, 25,5 % des Suédois interrogés en 1982 déclaraient qu'ils n'étaient pas du tout ou très peu confiant quant à la justice de leur pays contre 32,9 % des Anglais interrogés en 1981 et 41,8% des Américains interrogés en 1990. À la fin des années 1990, 38,2 % des Suédois déclaraient n'avoir pas ou peu de confiance dans la justice de leur pays, contre 62 % des Américains, 49,6 % des Anglais et 53,3 % des Français.

pliqué (Pollitt *et al.*, 2007). De plus, certaines variantes du NPM peuvent contenir des mesures parfois contradictoires : une contradiction majeure tient, par exemple, à l'incompatibilité entre un *leadership* renforcé et une forte décentralisation dans la prise de décision (Ferlie *et al.*, 1996). C'est pour ces raisons que dans ce qui suit, nous n'utiliserons pas le terme NPM, mais nous parlerons des pratiques qui figurent dans la littérature économique comme faisant partie de ce concept.

Structure du rapport

Le présent rapport est constitué de cinq chapitres. Le *premier chapitre* s'intéresse au rôle du secteur public en économie et aux facteurs économiques, historiques et sociaux qui en déterminent la taille. Il s'appuie sur un certain nombre de travaux théoriques et empiriques qui examinent l'impact des dépenses publiques sur la croissance économique et d'autres indicateurs de développement. La question des comparaisons de performance des secteurs publics de différents pays est également abordée dans ce chapitre.

Le *deuxième chapitre* considère les problématiques liées aux conséquences de la privatisation et de l'externalisation des entreprises et services publics. La littérature théorique et les études empiriques examinées ici portent sur la comparaison des résultats des entreprises publiques et privées, en particulier les raisons pour lesquelles les entreprises privées sont généralement considérées comme étant plus performantes du point de vue économique, et les conséquences possibles de la privatisation et de l'externalisation sur l'emploi aux niveaux macro- et microéconomique. Ce chapitre tente également d'apporter quelques éléments à la réflexion quant aux partenaires du secteur public (entreprises classiques ou organisations à but non lucratif) dans l'offre de certains services.

Le *troisième chapitre* interroge la littérature économique sur les conséquences des réformes visant une convergence du secteur public vers le secteur privé en matière de gestion des ressources humaines mais aussi sur les obstacles qu'elles peuvent rencontrer. Il s'agit ici notamment des mesures concernant la décentralisation de la fixation des salaires dans le secteur public, l'accroissement de la mobilité externe entre les deux secteurs, et plus généralement la convergence de certaines pratiques managériales.

Le *quatrième chapitre* approfondit les problématiques de la convergence des techniques managériales entre les deux secteurs, en s'intéressant tout particulièrement à l'introduction de la rémunération liée à la performance (RPL) et aux mesures de la performance individuelle et organisationnelle. Quels sont les effets de ces mesures, relevés par la littérature économique sur les comportements individuels et organisationnels ? Pourquoi les outils de management des ressources humaines généralement considérés comme efficaces dans certaines organisations privées peuvent s'avérer inefficaces, voire contraires aux résultats attendus dans certaines organisations publiques ?

Dans le *cinquième chapitre* est poursuivie l'analyse proposée par la littérature économique de la pertinence du transfert des outils de management du secteur privé dans le secteur public, en mettant l'accent sur la spécificité des motivations des individus ayant choisi de travailler dans le secteur public. Les questions abordées dans ce chapitre peuvent être résumées comme suit. Comment peut-on rendre compte de ces motivations et dans quelle mesure sont-elles réellement présentes dans le secteur public ? Il s'agit ici de s'intéresser à la notion de la motivation de service public et à la manière dont les économistes traitent cette question.

Enfin, la conclusion générale résume les principaux résultats de la recherche et fait quelques propositions pour approfondir les recherches économiques dans le cadre français.

Chapitre 1

SECTEUR PUBLIC ET PERFORMANCE GLOBALE DE L'ÉCONOMIE

1. INTRODUCTION

Il est communément admis que les réformes commencées dans les années 1980 et poursuivies encore aujourd'hui ont été motivées, dans la plupart des pays de l'OCDE, par un objectif de maîtrise des dépenses publiques, *via* la réduction générale des dépenses publiques. Entre 1995 et 2005, la part des dépenses publiques dans le PIB est passée en France de 55 % à près de 53 %. Dans les pays nordiques (la Finlande, le Danemark et la Suède) où les dépenses publiques sont traditionnellement élevées, la part de ces dépenses dans le PIB est passée en dix ans de l'ordre de 60 % (60 % pour le Danemark, 62 % pour la Finlande et 68 % pour la Suède en 1995) à près de 50 % en 2005 (soit 51 % pour la Finlande, 52 % pour le Danemark et près de 56 % pour la Suède). Au Royaume-Uni, la part des dépenses publiques est passée entre 1995 et 2000 de 45 à 40 %, mais elle est revenue en 2005 à son niveau de 1995. Enfin, la part des dépenses publiques dans le PIB américain est descendue des environs de 38 % en 1995 pour se stabiliser dans les années 2000-2005 à 35 % (Lonti et Woods, 2008, p. 40). En revanche, les pays de l'OCDE où les dépenses publiques étaient initialement relativement basses ne suivent pas la même tendance. En Corée du Sud, par exemple, de 20 % seulement, elles se sont accrues progressivement jusqu'à près de 30 % en 2005⁵.

L'emploi dans la Fonction publique peut représenter une mesure alternative de la taille relative du secteur public. Cependant, l'usage de cet indicateur implique d'importants problèmes d'appréciation soulignés notamment par F. Audier et M. Bacache-Beauvallet (2007). Elles comparent les pays de l'OCDE selon deux mesures de l'emploi public. La première, fondée sur le statut, est le ratio de l'emploi public sur l'emploi total. L'emploi public est défini ici à partir de la base des comptes nationaux de l'OCDE qui comprend « *les ministères, agences et services des gouvernements central et locaux, les services de sécurité sociale et les associations (non-profit) qui sont financés ou contrôlés par les gouvernements* » (Audier et Bacache-Beauvallet, 2007, p. 6). La deuxième, fondée sur les fonctions (administration, fonctions régaliennes de l'État, éducation et santé) est le ratio du nombre d'emplois dans ces fonctions sur le nombre total d'emplois. L'étude montre que ces deux mesures ne suivent pas la même tendance. En effet, la part des fonctions d'intérêt public évolue plutôt à la hausse, notamment depuis la fin des années 1990 ou le début des années 2000. En revanche, l'évolution de la mesure fondée sur le statut de l'emploi public est plus hétérogène selon les pays, avec des tendances plutôt cycliques. De plus, comme le notent F. Audier et M. Bacache-Beauvallet, les évolutions tendancielle de la présence du secteur public dans des domaines tels que la santé « *ne sont qu'imparfaitement présentées par les évolutions en termes d'emplois* » (p. 21)⁶.

Si les réformes menées dans les pays de l'OCDE répondent aux caractéristiques particulières de chaque pays, elles sont définies par un ensemble de facteurs déclencheurs communs. Parmi ces facteurs, on trouve une baisse de la croissance économique commencée à la fin des années 1970, le sentiment de perte de contrôle des dépenses publiques par les pouvoirs publics et le coût croissant des

⁵ Ces données de l'OCDE proviennent du système des comptes nationaux (SNA) et incluent les dépenses des gouvernements centraux, locaux et des États, le cas échéant (Lonti et Woods, 2008, p. 38).

⁶ Comme le notent ces mêmes auteurs, la France a un taux de croissance des dépenses de la santé comparable à ceux de l'Allemagne ou de la Grande-Bretagne. Cependant, elle n'a pas augmenté ses emplois dans le secteur de la santé dans les mêmes proportions (Audier et Bacache-Beauvallet 2007, p. 21).

services, la perception d'une inefficacité de la Fonction publique (Metcalf, 1993 ; Pollitt et Bouckaert, 2002), mais aussi, de manière plus générale, les déficits budgétaires, le chômage et la globalisation croissante de l'économie (Schwartz, 1999 ; ONU, 2001.) De ce fait, la réduction de la taille du secteur public et du rôle de l'État dans la fourniture de biens et services publics est devenue l'un des objectifs premiers de la réforme. En conséquence, la mise en avant des effets négatifs d'une taille trop importante du secteur public sur la croissance économique des pays est souvent l'argument principal en faveur de ces réformes. Mais dans quelle mesure cet argument est-il supporté par la littérature économique ? Cette question générale peut se décliner en plusieurs autres problématiques.

Tout d'abord, quels sont les facteurs qui déterminent la taille des secteurs publics (Gemmel *et al.*, 2008 ; Schelton, 2007) ? Comment peut-on en appréhender l'efficacité (Lonti et Woods, 2008 ; Afonso *et al.*, 2005) ? Quelle est la nature de la contribution des dépenses publiques à la croissance économique (Hjerpe, 2007 ; Ram, 1993 ; Dar et AmirKhalkhali, 2002 ; Folster et Henrekson, 2001) mais aussi à d'autres indicateurs de développement socio-économique ? Dans ce chapitre, nous tentons d'apporter les éléments de réponse à ces questions que les travaux économiques récents proposent.

2. LES DÉTERMINANTS DE LA TAILLE DU SECTEUR PUBLIC

De nombreuses théories économiques et politiques s'efforcent de comprendre les déterminants de la taille du secteur public. C Schelton (2007), dont notamment la théorie liée au degré de l'ouverture des marchés (incluant la globalisation), celle de la taille des pays de Alesina et Wacziarg, la loi de Wagner sur la relation entre la richesse et la taille de l'État, la théorie qui met en lumière le rôle de l'hétérogénéité de la population des pays, la théorie de Meltzer et Richard soulignant le rôle des inégalités, avec une « extension » incluant les droits civiques (notamment de vote), les théories sur le rôle des règles électorales et des types de gouvernement, et enfin, le rôle du système fédéral dans les décisions concernant les dépenses publiques (Schelton, 2007, p. 2233).

2.1 Bien public et externalités

La notion de bien public est centrale pour la justification du rôle de l'État dans la société, qu'il s'agisse des fonctions régaliennes (sécurité extérieure et intérieure, droit et justice, monnaie) ou non régaliennes (par exemple l'éducation et la santé). La particularité des biens publics vient du fait que leur fourniture ne suit pas la même logique que celle de biens privés principalement en raison de l'existence d'externalités : le bien public génère non seulement des bénéfices individuels (sociaux ou matériels), mais aussi des bénéfices collectifs. Un exemple souvent repris par la littérature économique est celui de la vaccination. Les personnes ayant été vaccinées contre une maladie contagieuse sont non seulement protégées, mais leur vaccination permet aussi d'éviter la diffusion de la maladie (et les coûts éventuels pour la société qui peuvent en découler).

On distingue les biens publics purs et impurs, même si cette classification est relative. L'exemple du bien public pur souvent cité est celui de l'environnement ou, dans le cadre d'un pays, de la défense nationale. L'exemple d'un bien public impur (on l'appelle aussi parfois le bien-club [Buchanan, 1965]) pourrait être celui d'une piscine municipale (son usage sera réservé à un nombre de personnes limité).

Le bien purement public est un bien (ou service) qui possède trois caractéristiques principales que l'on ne retrouve généralement pas dans les biens privés. Ils sont indivisibles, c'est-à-dire que chacun consomme la totalité du bien produit et la consommation par un agent n'affecte pas la consommation des autres (comme dans le cas de la défense nationale). La production d'un bien pur représente un coût marginal nul, car tout nouveau consommateur peut en bénéficier gratuitement sans affecter la consommation des autres. La caractéristique de non-exclusion des biens publics signifie qu'il est

impossible ou indésirable d'exclure quiconque de leur consommation. Dans le modèle standard de bien public, la fourniture volontaire tend à réduire les contributions des agents économiques et incite ces derniers au comportement de « passager clandestin » ou *free-riding*. Le problème du passager clandestin découle du fait que les bénéfices du bien public concernent également les agents qui n'ont pas participé à sa fourniture. Si tous les agents raisonnent ainsi, le bien public ne sera jamais fourni, alors que sa fourniture améliorerait la situation de tous. C'est pour cette raison qu'il existe un certain nombre de domaines dans lesquels la fourniture de biens (ou services) est financée par prélèvement obligatoires.

2.2 Les études sur la taille du secteur public

Pourquoi existe-t-il des différences de taille des secteurs publics selon les pays ? Parmi les déterminants économiques de la taille du secteur public, on cite souvent l'ouverture des économies et, plus récemment, la globalisation (Rodrick, 1998, *cf.* Schelton, 2007). Selon cette théorie, les dépenses publiques servent à assurer une protection contre les risques externes induits par la dépendance du pays vis-à-vis de l'économie globale. Un certain nombre d'études empiriques confortent ce point de vue.

D'après C. Schelton (2007), l'augmentation des dépenses publiques est positivement liée à l'ouverture des économies des différents pays. Pour les pays dits développés notamment, ces dépenses publiques sont concentrées dans les domaines de la sécurité sociale, des infrastructures de transports, ainsi que des salaires des agents publics au niveau national et local. Les résultats de N. Gemmel *et al.* (2008) confirment ceux de C. Schelton (2007) et mettent en évidence les effets positifs de la globalisation sur certaines catégories des dépenses publiques (sur un panel de vingt-cinq pays de l'OCDE pour la période 1980-1997). Il s'agit notamment d'une augmentation des transferts sociaux (parfois au détriment des dépenses pour l'éducation et la santé).

Cependant, les effets positifs de la globalisation sur les dépenses publiques sont contrebalancés par l'effet négatif exercé par le biais de la compétition fiscale. La compétition fiscale entre les pays visant à attirer les activités peut mener à la réduction des revenus du secteur public et par conséquent à la diminution de sa taille.

Une autre approche économique, la loi de Wagner, tente d'expliquer la taille du secteur public par la richesse des pays ou plus généralement par le progrès économique. Les dépenses publiques sont alors positivement corrélées avec le revenu des pays par tête. C. Schelton (2007) donne dans son étude empirique une explication démographique (du moins pour la période 1970-2000) à cette corrélation : dans les pays riches, la population est aussi plus âgée. La part plus importante de la population âgée de 66 ans et plus est généralement positivement associée avec les dépenses publiques.

Un autre facteur démographique qui peut influencer la taille du secteur public des pays est le degré d'hétérogénéité de la population. En effet, comme le montrent A. Alesina *et al.* (1999) sur les données américaines⁷, les dépenses publiques (et notamment les transferts sociaux) diminuent avec une hétérogénéité plus grande de la population (il s'agit ici d'une hétérogénéité ethnique ou culturelle). Ce fait peut être expliqué du point de vue de la théorie du bien public et de la science politique. Dans un système de vote majoritaire, où l'État (ou plus largement une collectivité ou un décideur public) doit choisir le niveau de la fourniture d'un bien public (par exemple, l'éducation), le niveau choisi sera celui préféré par l'électeur médian⁸. Dans ce système, dans une société « fragmentée », les électeurs peuvent avoir les préférences trop différentes (selon leurs appartenances à un groupe linguistique, par exemple) pour pouvoir se mettre d'accord sur le niveau des dépenses, et l'utilité tirée des dépenses publiques peut varier selon les groupes. Par ailleurs, cet argument sert aussi de fondement pour expliquer les raisons d'être des organisations à but non lucratif de bénévoles. Ces organisations sont recon-

⁷ Mais cela a été démontré aussi pour d'autres pays, notamment africains.

⁸ Autrement dit, 50 % de la population voudra une quantité du bien public moins élevée, et la deuxième moitié de la population un niveau plus élevé.

nues par les économistes comme les moyens de satisfaire les besoins des populations en matière de certains biens publics, qui n'ont pas été fournis de manière centralisée par l'État.

Selon la théorie de Baumol, 2002 (cf. Pugno, 2006), la croissance de la taille du secteur public est due au fait que la productivité y augmente de manière moins rapide que dans le secteur privé. En revanche, la demande pour les services publics (comme l'éducation, par exemple) augmente avec le niveau du revenu, et ce même si les prix sont plus élevés. De ce fait, afin de satisfaire la demande pour ces services, l'État maintient le niveau de production désiré, ce qui amène à une augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB. Cela peut être aussi l'une des raisons pour les quelles les dépenses publiques peuvent avoir à court terme des effets négatifs sur la croissance économique (Pugno, 2006).

Une autre partie des théories s'intéresse plutôt à la question de la croissance de la taille du secteur public que l'on peut observer à long terme, même si la tendance s'est renversée depuis les années 1980. Le peu de données longitudinales disponibles montrent (notamment pour les États-Unis et la Suède) que la part du secteur public était très faible et plutôt stable jusqu'à la fin de la première moitié du xx^e siècle. Puis les dépenses publiques ont commencé à croître rapidement (Tullock, 2008, *The Concise Encyclopedia of Economics*). Les guerres, les récessions, les crises influencent généralement les dépenses publiques à la hausse. Les dépenses publiques sont également sensibles aux *business cycles*, comme le montrent D. Bellante et Ph. Porter (1998). L'augmentation de la richesse (loi de Wagner) des pays est mise aussi au centre de ces explications. Enfin, il est souvent admis que pendant les périodes critiques où la taille du secteur public augmente brusquement (par exemple, pendant les guerres), elle ne descend pas ensuite à son niveau initial, mais se stabilise à un niveau plus élevé qu'à l'origine. Cet effet est appelé dans la littérature comme « effet de cliquet » (*ratchet effect*) (Bellante et Porter, 1998).

3. LES EFFETS DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LA PERFORMANCE DE L'ÉCONOMIE

Un certain nombre d'études économiques se sont intéressées à l'impact de la taille du secteur public sur la croissance. D'un point de vue théorique, la taille du secteur public peut avoir des effets contradictoires (positifs et négatifs) sur l'économie. D'une part, une taille importante du secteur public peut nuire à la croissance dans la mesure où elle pourrait imposer des coûts excessifs au système économique d'un pays, les politiques fiscales et monétaires pouvant affecter négativement les incitations des acteurs économiques et réduire leur productivité. De plus, les activités de l'État peuvent être inefficaces (Ram, 1983). Mais des effets positifs peuvent aussi se produire par le biais d'autres mécanismes, comme la gestion des conflits entre les intérêts publics et privés, la lutte contre la corruption ou l'impact positif sur les investissements grâce au développement du cadre légal (Knack et Keefer, 1997).

R. Ram (1986) étudie l'impact de la taille du secteur public sur la croissance économique (mesurée par le taux de croissance du PIB) pour 115 pays dans les années 1960-1980. Selon cette étude, l'impact total de la taille du secteur public sur la croissance a été généralement positif durant cette période. De plus, la productivité des facteurs « travail » et « capital » était supérieure dans le secteur public par rapport au privé, notamment dans les années 1960. Enfin, l'effet de la taille du secteur public serait plus fort dans les pays dont les revenus sont plus bas. Ce dernier résultat est conforme à l'intuition selon laquelle le poids socioéconomique du secteur public peut avoir des effets différents selon les niveaux de développement des pays. C'est aussi pour cette raison que certains travaux se focalisent sur des pays plus comparables, notamment en termes de revenus.

Ainsi, S. Folster et M. Henrekson (2001) s'intéressent aux déterminants de la croissance économique pour la période 1970-1995. Afin d'éviter les biais de sélection, ils retiennent les pays les plus

riches. Ils utilisent deux mesures distinctes de la taille du secteur public : la mesure par *input*⁹ prend en compte la somme des impôts en pourcentage du PIB, alors que la mesure par *output* tient compte du montant de dépenses publiques en pourcentage du PIB. L'analyse montre un effet négatif de la taille du secteur public sur la croissance économique selon les deux mesures.

Dans une étude plus récente, A. Dar et S. AmirKhalkhali (2002) examinent le rôle de la taille du secteur public dans l'explication des différences de taux de croissance de dix-neuf pays de l'OCDE pour la période 1971-1999¹⁰. La taille relative du secteur public est mesurée ici comme les dépenses générales de l'État en pourcentage du PIB. Les auteurs adoptent le modèle classique de R. Solow (1956) où le taux de croissance est fonction de l'accumulation du capital et du travail (les deux facteurs de production principaux), ainsi que de la productivité globale des facteurs. Les pays sont classés en trois groupes selon les montants relatifs des dépenses gouvernementales. La France se trouve dans le groupe où ce ratio est le plus important, avec l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Belgique et la Suède. D'après les résultats de cette étude, la taille du secteur public influence négativement la croissance économique pour l'échantillon complet des pays. Les coefficients spécifiques sont négatifs et significatifs au moins au niveau de 5 % pour la plupart des dix-neuf pays. Les pays qui font exception sont les États-Unis (avec le coefficient associé à la taille du secteur public positif mais non significatif), la Suède et la Norvège où les coefficients sont non significatifs, le Royaume-Uni et la Finlande avec les coefficients significatifs au niveau de 10 % seulement.

Les impacts des différents facteurs de croissance (capital, travail et exportations) diffèrent entre les groupes des pays. D'après A. Dar et S. AmirKhalkhali (2002), l'impact de l'investissement sur la croissance serait plus fort dans les pays caractérisés par un secteur public plus petit. En revanche, le facteur « travail » joue un rôle plus important dans les pays où le secteur public est relativement important. Ainsi, dans ces pays, la croissance de l'emploi semble avoir contribué à la croissance durant la période étudiée de manière plus significative. Enfin, lorsque le montant des dépenses publiques en pourcentage du PIB est remplacé par une autre mesure de la taille du secteur public (la consommation publique¹¹), l'impact de la taille du secteur public sur la croissance devient positif. Les auteurs en concluent que les effets négatifs de la taille du gouvernement pourraient s'exercer uniquement par le biais des impôts, alors que certaines fonctions régaliennes ou l'éducation auraient un impact positif sur l'économie. Cela met également en évidence la sensibilité des résultats aux mesures utilisées.

En prenant une période plus large, Ph. Aghion *et al.* (2007) étudient les différents facteurs de la croissance économique sur les données de panel de dix-sept pays de l'OCDE pour les années 1985-2003. La mesure de la croissance utilisée est la productivité globale des facteurs¹². L'étude a cherché à déterminer les leviers de la croissance française en mobilisant des variables de capital humain (niveau de formation de la population en âge de travailler), de rigidité sur les marchés des biens et du travail (des indicateurs de législation protectrice de l'emploi et de régulation des marchés de biens). La taille du secteur public intervient dans les estimations en tant qu'une composante des rigidités sur les marchés des biens et du travail. Dans ce travail, les résultats ne permettent pas de conclure que le secteur public aurait des effets significatifs sur la croissance.

J. Agell *et al.* (1999) critiquent certains travaux utilisant les méthodes de régression pour étudier les effets de la taille du secteur public sur la croissance. Les conclusions de ces travaux, selon lesquels

⁹ *Input* : entrée. *Output* : sortie, production.

¹⁰ Comme dans beaucoup d'études (par exemple, celle de l'ONU) le terme de « gouvernement » est préféré ici à « secteur public » afin d'exclure de l'analyse les entreprises publiques. Cela constitue par ailleurs l'un des problèmes rendant difficiles les comparaisons entre les secteurs publics des différents pays, certains pays incluant les entreprises publiques dans leurs statistiques du secteur public et d'autres pas.

¹¹ La consommation publique (ou *government consumption*) couvre les dépenses en matière de la défense nationale, le système juridique, l'éducation, etc. Cette mesure exclut les transferts sociaux (par exemple, sécurité sociale, indemnités de chômage) présents dans la mesure des dépenses publiques.

¹² La productivité globale des facteurs (PGF) est l'accroissement relatif de richesse (la « croissance ») qui n'est pas expliquée par l'accroissement de l'usage des facteurs de production, le capital et le travail.

« *il existe une forte relation négative entre la part des dépenses publiques et la croissance économique dans les pays de l'OCDE* » (Henrekson *et al.*, 1994 cité par Agell *et al.* 1999, p. 360), sont mises au centre de l'argumentation prônant la réduction de la taille du secteur public (et des dépenses publiques). Or, J. Agell *et al.* mettent en doute la capacité des méthodes habituelles (régressions) à produire des conclusions fiables concernant les effets du secteur public sur la croissance. Ils soulignent les importantes limites de ces travaux en raison à la fois des données et des méthodes (la spécification de modèles économétriques) En réestimant les équations de croissance de S. Folster et M. Hendrekson (1999), ils trouvent que les effets du secteur public sur la croissance sont statistiquement non significatifs. Ils soutiennent ainsi le point de vue selon lequel les régressions entre les pays ne permettent pas de dire si le secteur public retarde ou, au contraire, accélère la croissance.

La théorie de la croissance endogène apporte un autre éclairage quant aux effets des dépenses publiques sur la croissance. Selon cette théorie, les dépenses publiques peuvent être analysées comme des investissements pouvant affecter positivement la croissance, notamment à long terme. Ces investissements peuvent en effet accroître des déterminants de la croissance économique tels que le capital humain ou le changement technologique. Dans ce cadre théorique, les dépenses publiques peuvent donc influencer directement la croissance mais aussi *via* les effets positifs sur la productivité du secteur privé. Dans cette optique, R. Hjerpe *et al.* (2007) montrent que les dépenses publiques en matière d'infrastructure, d'éducation et de santé contribuent positivement à la croissance de la productivité du secteur privé. M. Pugno (2000), dans un modèle théorique, montre la condition pour que les dépenses publiques aient des effets positifs sur la croissance économique totale. Les effets structurels négatifs que la taille du secteur public peut exercer sur la croissance (*via* l'effet de Baumol) peuvent être contrebalancés par la croissance de la productivité et de la qualité des services publics, notamment ceux consacrés au capital humain (éducation, santé, etc.).

4. LES EFFETS DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR D'AUTRES INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES

Comme nous l'avons vu, le revenu est souvent utilisé pour approcher le bien-être d'une nation. Cependant, certains travaux soulignent la faiblesse des effets de revenu sur certaines mesures de bien-être (comme le sentiment de satisfaction ou le bonheur). Un exemple caricatural est donné par P. Brickman *et al.* (1978) (*cf.* Kahneman *et al.*, 2004) qui trouvaient que les gagnants au loto ne se disaient pas être plus heureux relativement à un groupe d'individus de référence. D. Kahneman *et al.* (2004), par exemple, soulignent que l'objectif des politiques publiques n'est pas la maximisation du PIB, mais plutôt d'une mesure de bien-être. Ils proposent de mesurer le bien-être par un indice qui tiendrait compte du temps passé par les individus à différentes activités (travail, loisirs, etc.) pondéré par l'expérience subjective tirée de chaque activité (par exemple, niveau de satisfaction ou de frustration, p. 432). L'un des avantages d'un tel indice serait, par exemple, de mesurer l'influence des politiques publiques en matière de temps de travail (par exemple, 35 heures, heures supplémentaires) sur le bien-être.

S. Mayer et L. Lopoo (2008) posent la question de l'impact des dépenses publiques sur la promotion sociale, en se fondant sur l'exemple américain. La promotion sociale est considérée ici sous l'angle de la formation du capital humain et de sa dépendance à l'héritage social : dans quelle mesure le statut économique (le revenu) de la personne dépend du statut économique de ses parents ? Les auteurs concluent que les dépenses publiques (incluant les dépenses de santé, éducation, services sociaux et logement) rendent le rôle du statut des parents moins important que celui des enfants. D'après cette étude, le degré de promotion sociale est plus élevé dans les États où les dépenses publiques sont plus importantes. Ainsi, les dépenses publiques semblent promouvoir l'égalité des chances, qui peut être l'un des objectifs des politiques publiques.

5. LES MESURES DE LA PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC

Comme il ressort de l'examen de la littérature, il existe plusieurs façons de mesurer la taille du secteur public. Mais les informations sur celle-ci ne permettent pas de juger de sa « qualité » ni de son efficacité.

Il existe un grand nombre de définitions de la performance dans le secteur public. La performance au sens large peut être définie comme le résultat (*outcome*) des activités du secteur (Afonso *et al.*, 2005, p. 321). L'OCDE mesure la performance des secteurs publics de différents pays en utilisant divers indicateurs. Par exemple, dans le domaine de la collecte d'impôts, on utilise le rapport des coûts administratifs au revenu net obtenu (Lonti et Woods, 2008, p. 128). Ainsi, selon les chiffres de l'OCDE, la performance de la France dans ce domaine s'est légèrement améliorée en 2004 par rapport à 2000, et elle est meilleure que celle de la Belgique ou de l'Allemagne, mais elle reste derrière des pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie (Lonti et Woods, 2008, p. 128-129)¹³. Parmi d'autres indicateurs de la performance des secteurs publics des pays, on trouve également des indicateurs concernant l'éducation, la santé, la corruption, etc. (Afonso *et al.*, 2005 ; Lonti et Woods, 2008).

Le niveau d'efficacité est une mesure permettant de rendre compte de la performance du secteur public en rapport avec les ressources qui ont été dépensées. L'efficacité du secteur public est donc définie comme le rapport entre les résultats obtenus pour une certaine fonction et les ressources consacrées à cette fonction (Afonso *et al.*, 2005, p. 321). L'élaboration des indicateurs de la performance et des mesures de l'efficacité conduit à comparer les différents pays, même si l'interprétation de ces comparaisons internationales est toujours sujette à caution.

Dans leur étude, A. Afonso *et al.* (2005) élaborent et calculent des indicateurs de la performance et d'efficacité des secteurs publics pour vingt-trois pays de l'OCDE. Ce calcul était réalisé pour les fonctions traditionnelles remplies par les secteurs publics, comme celle de redistribution, de stabilité et de performance économique et pour des fonctions plus spécifiques, comme l'administration, l'éducation, la santé et les infrastructures. Les pays désignés par A. Afonso *et al.* (2005) comme étant ceux dont le secteur public est le plus performant sont la Suisse (pour l'administration et l'infrastructure), le Japon (pour l'éducation), l'Islande (pour la santé), l'Autriche (pour la redistribution), la Norvège (pour la stabilité économique) et le Luxembourg (pour la performance économique). En termes de performance agrégée du secteur public, la France occupe dans ce classement la même place que la Nouvelle-Zélande, et se trouve devant les autres pays du pourtour méditerranéen, comme l'Italie, l'Espagne ou la Grèce. Mais globalement, la performance ne varie pas beaucoup pour ces pays. Par ailleurs, selon la même étude, ce sont les États-Unis, le Japon et le Luxembourg qui auraient utilisé leurs ressources de la manière la plus efficace. D'après A. Afonso *et al.* (2005), il y aurait dans les vingt autres pays des possibilités de réduction des dépenses tout en gardant le même niveau d'*output*, (ou, au contraire, produire plus d'*output* avec les mêmes ressources)¹⁴. À titre d'exemple, la France, d'après ces calculs, pourrait réduire les dépenses de 36 % pour garder le même niveau de la performance du secteur public (p. 336). Dans ce classement, parmi les vingt-trois pays, la France est en vingtième position, avant les trois pays nordiques (la Suède, le Danemark et la Finlande)¹⁵. Cependant, ces résultats doivent être interprétés avec beaucoup de prudence, comme le soulignent les auteurs eux-mêmes, notamment parce que les calculs ne tiennent pas compte de la

¹³ L'OCDE souligne que l'interprétation de ces données doit être faite avec prudence car il y a de nombreux facteurs pouvant influencer les coûts administratifs (par exemple, le comportement coopératif des citoyens peut diminuer ces coûts). De plus, des erreurs de mesure ne sont pas exclues.

¹⁴ Cela ne signifie pas pour autant que dans les pays désignés comme les plus « efficaces », les ressources soient utilisées de la meilleure manière possible. Il s'agit de l'efficacité relative à l'échantillon des pays étudiés.

¹⁵ Les pays avec une taille du secteur public historiquement importante sont désignés ici comme ceux qui ont le plus de potentiel pour les réductions des « gaspillages ».

diversité des facteurs (géographiques, démographiques, culturels, politiques) pouvant influencer les *outputs* du secteur public (Afonso *et al.*, 2005, p. 338).

6. CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons examiné comment la littérature économique approche la question du rôle du secteur public sous l'angle de la relation entre les dépenses publiques et la croissance économique ou d'autres indicateurs de développement. En effet, la réduction des dépenses publiques est avancée comme l'une des motivations majeures des réformes menées au sein du secteur public. L'aperçu de la littérature consacrée aux effets de la taille du secteur public sur l'économie a permis de mettre en lumière plusieurs aspects importants. Tout d'abord, les effets de la taille du secteur public sur l'économie varient en fonction du degré de développement économique des pays. Dans le pays développés, un certain nombre de travaux mettent en avant des effets négatifs des dépenses publiques sur la croissance. Cependant, les méthodes et les mesures de la taille du secteur public utilisées dans ces études sont parfois remises en question, et d'autres travaux fournissent une vision plus nuancée. En particulier, le rôle important que peuvent jouer les dépenses publiques en matière d'infrastructure, d'éducation et de santé aussi bien sur la croissance économique que sur d'autres indicateurs de développement est souligné. L'efficacité des dépenses publiques et la qualité du service public revêtent de ce point de vue une importance particulière, car elles conditionnent le caractère de la relation entre la taille du secteur public et la performance de l'économie. Au total, les études internationales concernant les effets des dépenses publiques sur la croissance et leur efficacité selon les pays posent un certain nombre de problèmes d'interprétation en raison des difficultés de comparaisons internationales et de la sensibilité des résultats par rapport aux mesures utilisées. Enfin, bien qu'importante, la croissance du PIB n'est pas toujours envisagée par les économistes comme l'objectif unique des pouvoirs publics.

Chapitre 2

LA PRIVATISATION, L'EXTERNALISATION ET LA CONTRACTUALISATION DANS LE SERVICE PUBLIC

1. INTRODUCTION

Le gain d'efficacité économique est l'une des préoccupations majeures des réformes du secteur public. La privatisation des entreprises publiques, ainsi que l'externalisation d'activités de service public et autres formes de contractualisation avec le privé, sont envisagés par les réformes associées au Nouveau Management Public comme des moyens d'accroître l'efficacité économique du secteur public, de diminuer les coûts ou de mieux répondre aux besoins des usagers. Mais quelles sont les conséquences de ces mesures ? Les entreprises publiques privatisées deviennent-elles plus performantes ? Quels sont les facteurs d'amélioration de la performance et de quelle performance s'agit-il ?

Ce chapitre est structuré de la façon suivante : dans la section qui suit, le processus de privatisation est défini en mettant en lumière des aspects historiques, économiques et institutionnels. Ensuite, les effets théoriquement attendus de la privatisation sur la performance des entreprises sont confrontés aux résultats empiriques. Puis, nous nous intéressons à différents aspects de l'externalisation et de la contractualisation dans le secteur public, en mobilisant plusieurs études de cas (notamment dans le domaine de la Défense nationale et de la Santé). Enfin, les problématiques liées à la contractualisation de certains services sociaux nous amènent à nous interroger sur la question de partenariat entre les administrations publiques et les organismes privés (entreprises classiques et organisations à but non lucratif). Le critère de non-lucrativité s'avère ici important dans le choix des prestataires de certains types de services. La dernière section résume les principaux résultats.

2. LA PRIVATISATION ET SES EFFETS

La privatisation au sens large est définie comme la vente par l'État des entreprises publiques aux agents économiques privés (Megginson et Netter, 2001, p. 321). Selon la définition de la Banque mondiale (1995), les entreprises publiques sont des entités économiques appartenant à l'État ou contrôlées par l'État, qui génèrent la majeure partie de leurs revenus de la vente de biens ou de services (Megginson et Netter, 2001, p. 322). B. Bortolotti *et al.* (2003) définissent la privatisation comme un transfert des droits de propriété d'une entreprise publique au secteur privé. La privatisation peut être complète ou partielle, et il existe de nombreuses méthodes de privatisation¹⁶. Plus qu'une source de revenus pour l'État, la privatisation est considérée par les économistes comme une manière de redéfinir les objectifs d'une entreprise publique. En effet, une entreprise publique se distingue d'une entreprise privée dans la mesure où au lieu de maximiser les profits, elle maximise une certaine fonction de « bien-être social » (Haskel et Sanchis, 1995). Le but de la privatisation est donc de mettre au premier plan l'efficacité économique de l'entreprise.

¹⁶ Pour une revue de la littérature plus complète, voir W. Megginson et J. Netter (2001).

2.1 Le processus de privatisation et ses déterminants

Il est important de rappeler que les vagues de privatisation des entreprises publiques représentent un tournant dans le rôle joué par l'État dans la plupart des économies développées, notamment à la suite de la dépression des années 1920-1930 et de la Seconde Guerre mondiale¹⁷. Les premières démarches de privatisations sont souvent associées au gouvernement britannique de Margaret Thatcher, arrivée au pouvoir en 1979. Même si les privatisations initiées en Grande-Bretagne ont été une étape historique importante, c'est le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne qui a initié le premier programme de « dénationalisation » de grande échelle en 1961, lorsqu'il a vendu la part majoritaire de l'entreprise Volkswagen. Le terme de « dénationalisation », plus utilisé alors, a été progressivement remplacé par « privatisation » dans les années 1970-1980.

Tableau 1 : Chronologie de la privatisation ou de la réorientation en Grande-Bretagne

| Compagnie | Date de privatisation | Date de réorientation |
|----------------------------------|-----------------------|--|
| British Airports Authority (BBA) | Juillet 1987 | 1986 (Airports Act) |
| British Airways (BA) | Février 1987 | 1982 (réorganisation) |
| British Coal (BC) | | 1985 (la fin du mouvement social et Coal Industry Act) |
| British Gas (BG) | Décembre 1986 | 1982 (Oil & Gas (Enterprise) Act) |
| British Rail (BR) | | 1981 (réorganisation) |
| British Steel (BSC) | | 1980 (fin du mouvement social nouveau management) |
| British Telecom (BT) | Novembre 1984 | 1984 (privatisation) |
| Industrie électrique | | 1983 (Energy Act) |
| London Regional Transport | | 1986 (compétition suite au Transport Act 1985) |
| Post Office (la poste) | | 1981 (réorganisation) |

Source : Haskel et Szymanski, 1993.

Le rôle des entreprises publiques dans l'économie britannique a considérablement diminué suite à ces privatisations massives : alors qu'elles pesaient aux environs de 10 % du PIB à la fin des années 1970, leurs poids à la fin des années 1990 a été réduit à zéro (Megginson et Netter, 2001, p. 324). Le tableau 1 de J. Haskel et S. Szymanski (1993) (p. 169) illustre la chronologie du processus de la privatisation ou de la réorientation (vers des objectifs plus commerciaux) en Grande-Bretagne pour les plus grandes entreprises publiques.

Les objectifs affichés par les gouvernements dès les premières privatisations n'ont pas changé. Parmi ces objectifs, on trouve l'augmentation de revenus de l'État, la promotion de l'efficacité économique et de la compétition, ainsi que la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie (Megginson et Netter, 2001, p. 324). Les premiers programmes de privatisation en Grande-Bretagne ont été perçus comme un succès et cette expérience a été poursuivie dans d'autres pays industrialisés. En France, notamment, dans la deuxième moitié des années 1980, vingt-deux entreprises ont été privatisées par le gouvernement de Jacques Chirac, mouvement poursuivi par les gouvernements de Édouard Balladur et de Lionel Jospin (avec la privatisation notamment de France Télécom). D'autres pays européens (notamment, l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne) ont également entamé d'importantes campagnes de privatisation durant les années 1990. Les vagues de privatisation ont aussi concerné certains pays asiatiques, comme le Japon ou la Chine (à l'exception des très grandes entreprises), de l'Amérique latine (le Chili, le Mexique), certains pays de l'Afrique sub-saharienne et,

¹⁷ Les États-Unis constituent une sorte d'exception, car l'intervention de l'État par le biais des entreprises publiques y a toujours été moins importante que dans la plupart des autres pays (Megginson et Netter, 2001, p. 323).

bien sûr, les pays de l'ex-bloc soviétique. Comme le soulignent W. Megginson et J. Netter, l'une des raisons du succès des politiques de privatisation à travers le monde vient du fait qu'elles représentent une importante source de revenus pour l'État. Selon certaines estimations, la valeur cumulée de ces revenus excédait un billion de dollars en 1999 (Megginson et Netter, 2001, p. 326). Comme résultats de ce processus, la part des entreprises publiques dans le PIB est passée de 8,5 % en 1984 à 5 à 6 % en 1991 dans les pays industriels les plus riches et de près de 16 % de PIB à près de 5 % dans les autres pays (*idem*, p. 327).

Le tableau 2 présente quelques chiffres illustrant le processus de privatisation dans 18 pays développés pour la période entre 1977 et 1999.

Une étude économétrique de B. Bortolotti *et al.* (2003) s'est intéressée aux déterminants (économique, institutionnel, politique) de la privatisation dans trente-quatre pays. Selon les résultats de l'étude, des niveaux élevés de dette nationale sont positivement associés à la privatisation ; les pays plus riches sont aussi plus susceptibles de privatiser, ce qui souligne le rôle du développement économique, mais aussi d'institutions politiques solides. La dimension politique semble également jouer un rôle. En effet, la présence au pouvoir de gouvernements de droite semble augmenter la probabilité de privatisation. Le nombre de privatisation diminue pendant les périodes électorales, ce qui laisse à penser que ce n'est pas une mesure populaire. Enfin, les systèmes légaux influencent à la fois la fréquence des privatisations et la manière de privatiser. Ainsi, les pays de loi civile germanique (par exemple, Autriche, Allemagne, Japon et Suisse) ont moins tendance à privatiser. Comme le suggèrent B. Bortolotti *et al.* (2003), cela peut être dû notamment à l'efficacité relativement élevée du secteur public dans ces pays (p. 328).

Tableau 2 : Privatisation dans les pays développés

| (1)Pays (2) | Nombre | (3) Revenus (en millions de dollars US de 1996) | (4) Revenus/PIB (en millions de dollars US de 1996) |
|---------------------|--------|--|--|
| Suisse 2 | | 5734,052 | 0,02268 |
| Norvège 12 | | 3106,571 | 0,02199 |
| Japon 14 | | 189 400,139 | 0,04437 |
| Suède 21 | | 14 898,401 | 0,06775 |
| Allemagne 75 | | 71 576,558 | 0,03541 |
| Finlande 26 | | 10 387,738 | 0,08479 |
| France 67 | | 81 524,477 | 0,05952 |
| Canada 57 | | 21 079,210 | 0,03546 |
| Autriche 40 | | 10 081,478 | 0,04967 |
| Pays-Bas 28 | | 15 482,922 | 0,04143 |
| Belgique 11 | | 5963,538 | 0,02499 |
| Australie 108 | | 70 596,051 | 0,18651 |
| Royaume-Uni 169 | | 153 394,000 | 0,11497 |
| Italie 80 | | 105 936,681 | 0,09484 |
| Singapour 22 | | 6507,614 | 0,07887 |
| Nouvelle-Zélande 34 | | 12 077,033 | 0,23188 |
| Espagne 55 | | 59 421,927 | 0,10881 |
| Moyenne 48 | | 49 245,200 | 0,07670 |

Source : Bortolotti *et al.* (2003).

Note : les données sur la privatisation sont agrégées pour la période 1977-1999. La colonne 2 contient le nombre total de privatisations pour la période 1977-1999 ; la colonne 3, les revenus obtenus des privatisations (en millions de dollars US de 1996). La colonne 4 montre la part de revenus cumulés pendant la période étudiée (colonne 3) dans le PIB de 1999 (en millions de dollars US de 1996).

En revanche, les pays de droit civil français (par exemple, la France, l'Italie et l'Espagne) apparaissent, selon cette recherche, réticents à la privatisation totale. Dans ces pays, l'État opte souvent pour une privatisation partielle en gardant des parts importantes. Ce fait est attribué à la forte tradition étatique et de contrôle politique.

2.2 Les bases théoriques

La théorie économique de la privatisation est développée par la littérature consacrée aux questions générales du rôle de l'État dans l'économie. Les questions théoriques abordées dans cette littérature concernent généralement le rôle de l'État dans l'efficacité de l'économie, alors que d'autres problématiques d'ordre normatif, liées par exemple à l'équité et la distribution de revenus, ne sont pas abordées (Megginson et Netter, 2001 p. 330). Les principaux arguments autour de la privatisation sont fondés sur les notions de défaillance du marché et défaillance étatique. Les défaillances du marché apparaissent dans des situations où les mécanismes marchands n'assurent pas une allocation optimale des ressources. Parmi les raisons des défaillances du marché, on trouve notamment les externalités économiques (lorsqu'il s'agit de la production de « biens publics »), les asymétries informationnelles (lorsque les participants à l'échange ne possèdent pas les mêmes informations) et l'aléa moral¹⁸ (les comportements opportunistes, notamment dans les cas de contrats incomplets). La défaillance du marché due aux externalités peut être liée ici au fait que les bénéfices du bien public concernent également les agents qui n'ont pas participé à sa fourniture¹⁹. Un exemple d'externalités négatives bien connu est celui du domaine de l'environnement. Les externalités négatives impliquent des coûts supplémentaires dont les décideurs privés ne sont pas incités à tenir compte. Par exemple, un aéroport produisant des nuisances sonores peut obliger les habitants à entreprendre des travaux d'isolation. Dans ce cas, la production optimale n'assurera pas l'optimum social car elle ne tiendra pas compte des coûts subis par les habitants. En l'absence d'incitations appropriées en direction du décideur privé, le mécanisme marchand ne pourra pas atteindre l'optimum social. Le rôle du décideur public serait donc de corriger les imperfections du marché (internaliser les externalités par le biais des taxes ou subventions) afin d'atteindre une situation désirable du point de vue éthique ou du bien-être social (Dixit, 1996, p. 5). Ce type d'approche, où le rôle de l'État consiste à corriger les imperfections du marché et à prendre en charge les fonctions qui ne sont pas réalisables par les marchés, constitue une base de la théorie positive de l'État (Dixit, 1996, p. 5). Par opposition, la théorie normative de l'État est fondée sur l'existence d'un décideur unique dont l'objectif serait la maximisation du bien-être social. Comme le note A. Dixit (1996, p. 9), l'hypothèse implicite de la théorie normative de l'État est « *qu'une fois qu'une mesure politique maximisant le bien-être social est trouvée et recommandée, elle sera mise en œuvre et les effets désirés vont suivre* » (Dixit, 1996, p. 8). Cependant, un certain nombre de défaillances politiques (ou étatiques) mettent en cause une telle approche. Ici, au premier plan, on trouve également les problèmes liés à l'information (les asymétries informationnelles, la transparence), mais aussi aux processus politiques (la mise en place des politiques publiques, l'influence des médias et des groupes d'intérêts, la législation, etc.)

W. Megginson et J. Netter (2001) définissent plusieurs hypothèses qui ressortent de leur analyse de la littérature théorique sur les effets de la privatisation.

1. L'impact de la privatisation dépend du degré des défaillances du marché : elle apporterait des gains d'efficacité dans les secteurs compétitifs, mais pas toujours pour les monopoles naturels ou les secteurs produisant des biens publics (p. 329-330).

¹⁸ La notion d'aléa moral (ou de hasard moral) en économie fait référence à des situations où les agents économiques peuvent adopter des comportements opportunistes (abus, voire fraude).

¹⁹ Le paradoxe bien connu des économistes résulte du fait que si tous les agents raisonnent de manière « économiquement rationnelle », le bien public ne sera jamais fourni, alors que la fourniture de ce dernier améliorerait la situation de tous (chacun espère que ce sont les autres qui vont contribuer). L'existence d'externalités positives incite les agents économiques à avoir un comportement de passerager clandestins. Autrement dit, ils ont intérêt à ne pas contribuer, en espérant profiter du bien public fourni par les autres.

2. Le problème des contrats et des objectifs concerne tout d'abord la définition des objectifs d'une entreprise publique, qui peuvent ne pas être uniquement la maximisation du profit, mais doivent tenir compte également d'un certain nombre d'objectifs sociaux. Ces objectifs peuvent être instables (s'ils sont fixés par des gouvernements) ou contredire les objectifs d'efficacité économique (par exemple, exclure la possibilité de délocalisation et de concentration géographique de certains services publics). De plus, d'après A. Schleifer (*cf.* Megginson et Netter, 2001), les entreprises privées peuvent plus facilement mettre en œuvre des mécanismes incitatifs pour les managers que les entreprises publiques : le contrat entre le manager et le « propriétaire » (les actionnaires) serait plus clairement défini au sein des entreprises privées.

3. La privatisation permet de réduire le déficit fiscal, sans augmenter pour autant les dépenses publiques. Comme le montrent Davis *et al.* (2000) (*cf.* Megginson et Netter, 2001, p. 331) dans une étude sur les données de 18 pays, les ressources obtenues de la privatisation n'ont pas été utilisées pour augmenter les dépenses publiques.

4. Une source importante d'inefficacité des entreprises publiques serait la contrainte budgétaire « souple » qui conduit à réduire la « discipline » des entreprises publiques, car leur mise en faillite serait moins probable que pour les entreprises privées. La notion de *X-inefficience* (Leibenstein, 1978) décrit ce phénomène de moindre efficacité, lorsque les organisations se voient attribuer des budgets fixes en fonction des unités produites. Dans ce cas, les organisations auraient tendance à ne pas diriger tous leurs efforts vers la minimisation de leurs coûts de production. Les entreprises publiques sont souvent considérées comme étant plus *X-innefficiences* que les entreprises privées²⁰.

2.3 Les effets de la privatisation

L'un des objectifs de la privatisation est d'accroître l'efficacité économique. C'est pourquoi une grande partie des travaux consacrés à la privatisation s'intéressent aux effets de celle-ci sur l'efficacité des entreprises. J. Haskel et A. Sanchis (1995) considèrent dans un modèle théorique les effets possibles de la privatisation sur l'efficacité des entreprises publiques, en tenant compte du rôle des syndicats dans les processus de négociation des niveaux des salaires et des efforts fournis par les salariés. L'entreprise publique se distingue ici de l'entreprise privée par ses objectifs (maximisation du « bien-être social » *versus* maximisation du profit). Dans leur modèle, une entreprise publique est différente d'une entreprise privée dans le sens où elle maximise le « bien-être social » (tenant compte de trois groupes d'acteurs : producteurs, consommateurs et syndicats), alors qu'une fois privatisée, elle se focalise sur la maximisation du profit. Dans leur modèle théorique, les entreprises privées exercent une pression sur les employés afin qu'ils fournissent des niveaux d'effort plus élevés. Ces efforts de la part des salariés leur permettraient de maximiser les profits. En revanche, le but du secteur public n'est pas la maximisation des profits, mais celle du bien-être social. Puisqu'il tient compte des intérêts de travailleurs, le secteur public ne négocierait pas des niveaux d'effort aussi élevés que dans le secteur privé. Pour ces mêmes raisons, les travailleurs du secteur public pourraient être mieux rémunérés que dans le secteur privé.

Dans ce modèle, la privatisation ne se traduit cependant pas nécessairement par une baisse de salaires. En effet, on peut supposer que, suite à la privatisation, les salaires vont baisser, puisque l'entreprise privée chercherait à maximiser les profits. Mais dans les cas où la privatisation conduit à augmenter les efforts fournis par les employés, l'entreprise peut augmenter les salaires. Il faut cependant noter que ce modèle considère que les travailleurs ne sont pas dotés d'une motivation intrinsèque (Kreps, 1997). Autrement dit, l'utilité des travailleurs décroît dans ce modèle avec l'augmentation de l'effort.

²⁰ De manière générale, on parle aussi de *X-inefficience* pour désigner les différences entre les comportements des organisations économiques qui résultent de la théorie économique et les comportements observés en pratique.

Il est difficile de vérifier empiriquement les prédictions de ce modèle théorique concernant l'effort, car celui-ci est souvent difficile à observer. Peu de travaux permettent de répondre clairement à la question d'une évolution de l'effort des employés des entreprises lorsqu'elles sont privatisées. Selon certaines études, la productivité totale des facteurs augmente après la privatisation, mais il reste difficile d'estimer la part qu'y prend l'augmentation de l'effort des salariés.

J. Haskel et S. Szymanski (1993) montrent que dans neuf entreprises britanniques privatisées dans les années 1980 sur quatorze, les salaires ont faiblement diminué (avec les baisses les plus importantes pour la poste). Les légères augmentations de salaires dans les entreprises telles que *British Coal* et *British Steel* sont attribuées aux mouvements sociaux (Haskel et Szymanski, 1993, p. 176).

S'il existe peu d'études empiriques des effets de la privatisation sur l'effort fourni par les salariés, un grand nombre de travaux s'intéressent à la performance des entreprises publiques relativement aux entreprises privées. Les auteurs citent plusieurs revues de la littérature internationale consacrée notamment à ces sujets (Millward et Parker, 1983 ; Borchering *et al.*, 1982 ; Vining et Boardman, 1992). Ainsi, Borchering *et al.* (1982) concluent (après avoir examiné une cinquantaine d'études) que « *là où les comparaisons sont possibles, les entreprises privées ont généralement de moindres coûts et une productivité plus importante que les entreprises publiques* » (Haskel et Sanchis, 1995, p. 311). R. Millward et D. Parker (1983), en examinant la littérature nord-américaine, concluent que il n'y a pas « *d'évidences systématiques que les entreprises publiques seraient moins économes que les entreprises privées* » (cf. Haskel et Sanchis, 1995, p. 312).

Les effets de la privatisation sur l'emploi sont moins connus. J. Haskel et S. Szymanski (1993) développent un modèle théorique afin d'étudier les effets de la privatisation sous l'angle du changement dans les objectifs de l'entreprise. Dans ce modèle, la privatisation se traduit par un passage d'objectifs plutôt sociaux à des objectifs plutôt commerciaux. Ils testent ensuite ce modèle théorique sur les données britanniques, regroupant quatorze entreprises publiques en 1972 (ce qui représentait 76 % de l'emploi dans les entreprises publiques en 1979) privatisées dans les années 1980. Les données incluent, par exemple, *Post Office*, *British Rail*, *British Airport Authority* et *British Telecom*. Selon le modèle, les effets de la privatisation sur l'emploi sont ambigus (il peut augmenter ou baisser selon certaines conditions), mais les salaires baissent de manière générale. Les travaux empiriques mettent en évidence une légère diminution de l'emploi dans les onze cas sur quatorze, notamment pour *British Coal* (production de charbon) et *British Steel* (production d'acier) où la baisse est importante (Haskel et Szymanski, 1993, p. 173). Les auteurs concluent que, de manière générale, la privatisation des entreprises publiques se traduit souvent par la baisse de l'emploi. Alors que la théorie souligne que les objectifs des entreprises publiques sont plus larges que la maximisation du profit, les retombées de la privatisation pour les consommateurs (les usagers) restent peu étudiées. Enfin, il y a peu d'études qui s'intéressent à la question des acteurs qui bénéficient des gains obtenus de la privatisation. La seule étude citée dans la revue de littérature de W. Megginson et J. Netter est consacrée à la restructuration du secteur de production et distribution d'électricité en Grande-Bretagne (Newberry et Pollit, 1997 ; cf. Megginson et Netter, p. 344). Ces auteurs montrent que tous les gains économiques obtenus à la suite de cette restructuration ont été capturés par les producteurs et les actionnaires, et non par les consommateurs ou par l'État.

Les études empiriques mentionnées ci-dessus sont confrontées à plusieurs difficultés méthodologiques. D'une part, les comparaisons entre entreprises publiques et privées sont difficiles, car les entreprises publiques se trouvent souvent dans des situations de monopole (Tirole, 1993). D'autre part, il est difficile d'interpréter les résultats si les objectifs des entreprises publiques ne sont pas les mêmes que ceux des entreprises privées. Ainsi, comment juger de l'efficacité relative des entreprises en comparant les coûts, si la maximisation des bénéfices n'est pas l'objectif premier pour une entreprise publique ? Comme le soulignent notamment G. Corneo et R. Rob (2003), les entreprises privées seront « *par construction* » toujours plus profitables, car elles sont supposées maximiser leurs profits. Il n'est donc pas pertinent de comparer les entreprises privées et publiques selon le critère de rentabilité (Bozec, 2004).

3. L'EXTERNALISATION ET LA CONTRACTUALISATION DANS LE SERVICE PUBLIC

3.1 Évidences empiriques

L'externalisation (ou *outsourcing*) est une opération qui consiste pour une entreprise à confier à un tiers l'exécution de certaines tâches auparavant réalisées directement par les employés de l'entreprise. Les tâches externalisées peuvent être réalisées dans les locaux du prestataire, mais aussi dans ceux de l'entreprise par des équipes du prestataire dédiées à cet effet. L'externalisation peut être une source importante de réduction de coûts permettant aux entreprises de bénéficier notamment d'économies de coût du travail, ce qui explique en grande partie son « succès ».

La part des services externalisés aux États-Unis a triplé entre 1949 et 1988, passant de 5 % en 1949 à près de 14 % en 1988. Les fonctions telles que la comptabilité, les services juridiques, l'informatique constituent près de 50 % des externalisations (Morrison Paul et Siegel, 2001, p. 251). Au niveau macroéconomique, l'externalisation a des effets indirects sur le marché du travail. Par exemple, elle peut accroître les écarts des salaires en faveur des catégories les plus qualifiées et avoir des effets négatifs sur la demande de main-d'œuvre, notamment la moins qualifiée (Morrison Paul et Siegel, 2001). En dehors des économies liées aux coûts du travail, il est généralement considéré que l'externalisation permet de réduire les coûts grâce à la mise en compétition des sous-traitants. Certaines études mettent en avant une économie moyenne de 20 % apportée par la sous-traitance dans le secteur public (Domberger *et al.*, 2001, p. 148). Les réductions de coûts peuvent cependant être dues, plutôt qu'à une plus grande efficacité, à la baisse des salaires et la dégradation des conditions de travail ou à la baisse de la qualité de services, mais celle-ci sera souvent plus difficile à observer. Une étude du cas de l'armée néo-zélandaise permet de préciser les effets de l'externalisation dans le secteur public sur l'ampleur et les sources des économies réalisées grâce à celle-ci.

L'étude de cas de l'armée néo-zélandaise (Domberger et al., 2002)

L'une des rares études mesurant le montant et les sources des économies liées à l'externalisation d'un service public porte sur l'externalisation à la fin des années 1990 de services d'entretien de véhicules et de stockage de matériel dans la plus grande base de l'armée néo-zélandaise. Cette étude compare les indicateurs avant et après l'externalisation afin de rendre compte de l'évolution des conditions de travail et de la qualité du service fourni. Un autre aspect étudié concerne les sources des économies éventuelles.

La Nouvelle-Zélande a lancé un ensemble de réformes de grande ampleur en 1984. Elles ont consisté notamment en une dérégulation des industries monopolistiques, la privatisation et l'externalisation de nombreux services publics. Les réformes ont touché notamment le secteur de la Défense (avec 9 000 employés et 450 millions de dollars de budget dans les années 1990). De nombreuses fonctions « non centrales » (nettoyage, entretien, transport) ont été transférées à des prestataires privés. En 1998, l'armée a conclu un contrat de sous-traitance avec une compagnie privée dans le domaine de l'entretien des véhicules. Le contrat contient certaines clauses particulières : l'armée continue à être le propriétaire des stocks et à acheter les pièces de rechange pour le compte du sous-traitant (ce qui est inhabituel dans les contrats de sous-traitance classiques) et en cas d'augmentation soudaine de la demande d'entretien, le sous-traitant peut utiliser de la main-d'œuvre contractuelle.

Les différentes catégories de coûts directs (personnel, formation, propriété, matériel, douane et transport, services, amortissement), les coûts indirects (administration, gestion des équipements, licences des logiciels, etc.) et les coûts de transition et de transaction (par exemple, les coûts de redéploiement des militaires déplacés) ont été étudiées. Les coûts supportés par l'armée sont comparés avec les coûts supportés par le sous-traitant pendant la durée du contrat. Les économies sont estimées entre 37 % et 24 % (après le changement des conditions du contrat). Les questions concernant

les sources de ces économies ont été les suivantes : sont-elles dues à une efficacité accrue, aux changements techniques ou à des conditions de travail et rémunérations détériorées ?

Une efficacité du travail accrue ?

L'indicateur de l'intensité de travail²¹ est plus faible pour l'armée (0,59) que pour le sous-traitant (0,66). La part du temps productif a donc augmenté avec l'externalisation. Le sous-traitant a également introduit un changement technologique qui a permis de réduire significativement le nombre de personnel travaillant en entrepôt, mais ce changement a nécessité un investissement conséquent.

Les salaires, l'emploi, les conditions de travail

Le nombre de personnes a été réduit significativement (notamment les personnels de l'entrepôt et administratif). Le salaire horaire de l'armée était supérieur de près de 3 % par rapport à celui de sous-traitant, tandis que le temps de travail a augmenté de 37,5 à 40 heures par semaine, le nombre de semaines de travail est passé de 48 à 49 par an. Au total, le salaire annuel moyen du sous-traitant était de 11 % inférieur au salaire moyen de l'armée.

L'externalisation a introduit des changements dans la structure des salaires, avec une dispersion plus importante : le sous-traitant a diminué les taux horaires pour les personnels de l'atelier et de l'entrepôt, et augmenté ceux du personnel administratif. Les managers les mieux rémunérés percevaient un salaire significativement plus élevé que celui des officiers les mieux rémunérés. La part des salaires (hors personnel administratif) dans les coûts totaux a diminué. Selon ces calculs, la réduction des coûts de la main-d'œuvre explique 77 % de la réduction totale de coûts observée durant la première année du contrat (dont 58 % dus à l'augmentation du nombre d'heures travaillées et 19 % à la réduction du salaire moyen). Les 23 % restants peuvent être attribués au changement technologique et autres facteurs, c'est-à-dire une efficacité accrue.

Bien que les résultats de cette étude ne puissent pas être généralisés, elle donne des éléments de réponse à la question des économies réalisées grâce à l'externalisation et la privatisation dans le secteur public. Elle fait ainsi entrevoir par cette analyse des coûts, que seul le critère économique entre dans la décision d'externalisation, alors que d'autres critères d'évaluation des contrats d'externalisation pourraient être introduits, tels que des critères sociaux, démocratiques, légaux ou politiques.

L'externalisation de la gestion des ressources humaines au Royaume-Uni

L'externalisation de la gestion des ressources humaines *via* les agences de travail temporaire est devenue une pratique courante, notamment au sein des secteurs social, de la santé et de l'éducation secondaire au Royaume-Uni, et également en Australie, dans les pays scandinaves et aux États-Unis (De Ruyter *et al.*, 2008). Pour A. De Ruyter *et al.* (2008), le développement de ces pratiques serait en grande partie lié à la détérioration des conditions de travail au sein du secteur public. La volonté du gouvernement britannique de réduire les coûts des services publics, notamment dans les secteurs de la santé et du social, aurait produit une pression accrue sur les salariés, qui aurait poussé une grande partie d'entre eux à se diriger vers le travail temporaire par l'intermédiaire des agences. Mais des travaux récents consacrés au cas britannique soulignent les coûts socioéconomiques imposés par le développement du recours aux agences de travail temporaire par le secteur public. Ces coûts résident notamment dans un désengagement des salariés vis-à-vis de l'organisation, une perte en capital humain lorsqu'il s'agit de compétences spécifiques à l'organisation, l'augmentation d'un sentiment d'insécurité de l'emploi et la perte de certains avantages pour les salariés (par exemple, des congés maladie payés). S'ajoute à cela, plus globalement, une baisse de la qualité du service fourni (De Ruyter *et al.*, 2008). Plus encore, la dépendance des employeurs publics vis-à-vis des agences de

²¹ Mesurée comme le *ratio* d'heures-hommes productives (mesure de l'*output*) sur le nombre d'heures-hommes total disponible.

travail temporaire engendrerait des coûts supplémentaires, les agences augmentant leurs tarifs. Comme le notent De Ruyter *et al.*, ce dernier facteur a poussé dernièrement les pouvoirs publics à réduire les dépenses de travail temporaire en faveur des recrutements des salariés permanents (De Ruyter *et al.*, 2008, p. 444).

Une autre étude examine plus en détails la relation entre les agences de recrutement et les employeurs du *National Health Service* (NHS) au Royaume-Uni (Hoque *et al.*, 2008). Parmi ces « nouvelles formes contractuelles » (depuis les années 1990) on peut citer les contrats appelés « *master vendor* » (une sorte de contrat d'exclusivité) entre les clients (employeurs) et le prestataire de service (agence) qui établissent une relation privilégiée entre les deux parties : l'employeur choisit une agence qui répond à ses critères et qui remplit la majorité des postes vacants pour un prix réduit. Dans certains cas, le contrat porte non seulement sur le recrutement et à la mise à disposition de personnel, mais aussi sur d'autres fonctions de la DRH comme la formation et la supervision (il s'agit ici de *corporate partnering*).

Les bénéfices espérés de ce type d'arrangement par rapport à un contrat classique de sous-traitance consistent en la réduction des coûts et une meilleure correspondance entre les postes et les personnels recrutés. En effet, les prix définis par ce type de contrats ne sont pas soumis aux variations du marché. De plus, les prix de ces prestations sont réduits grâce aux accords liés aux volumes, et enfin, les coûts de transaction sont réduits car le « client » a affaire avec un seul prestataire. Les liens contractuels renforcés peuvent potentiellement améliorer l'adéquation du personnel au poste vacant. En théorie, la relation renforcée entre les agences et leurs clients permet de réduire le risque lié à l'aléa moral, et entraîner certains bénéfices « intangibles », comme l'apprentissage mutuel et le partage des informations permettant une meilleure résolution des problèmes.

Mais les relations « exclusives » entre l'employeur et l'agence peuvent avoir aussi des effets négatifs sur la qualité des placements. D'une part, la prédominance des objectifs de réduction de coûts rend le court terme prioritaire. Le besoin de remplir les postes vacants peut donc primer sur l'objectif de l'adéquation des candidats. D'autre part, pour avoir une relation exclusive avec un prestataire « préféré », le client devra choisir les agences qui occupent une part de marché plus importante (pour pouvoir couvrir un maximum de besoins) souvent au détriment des agences plus petites et plus spécialisées, mais plus aptes à fournir un service personnalisé. Ce type de formes contractuelles peut donc favoriser les approches de « production de masse ». Enfin, la durabilité de la relation entre l'agence et le client (l'employeur public) peut être remise en cause dans la mesure où les décisions concernant l'externalisation de la gestion des ressources humaines peuvent être révisées selon les conditions du marché du travail, la législation ou un changement technologique. De ce fait, les relations contractuelles gardent un élément d'incertitude. Ainsi, les « nouvelles formes contractuelles », bien que pouvant potentiellement réduire les coûts directs, peuvent affecter négativement la qualité de recrutement.

Avec plus de 1,3 million d'employés (infirmiers qualifiés, sages-femmes, etc.), le NHS est l'employeur le plus important au Royaume-Uni et, dans le même temps, un « marché » important pour les agences. En 2001, 43 000 infirmiers intérimaires travaillaient au sein de NHS. Les dépenses totales pour ce personnel ont augmenté de 216 millions de livres en 1997-1998 à 370 millions en 2004-2005 (*cf. National Audit Office* 2006, p. 6). De plus, cette croissance a eu lieu dans un contexte particulier de difficultés à recruter et à retenir le personnel le plus qualifié, rendant l'activité des agences de recrutement plus lucrative (les commissions, mais aussi les taux de salaire ont été augmentés), ce qui a entraîné l'augmentation des coûts de leurs services. L'analyse menée par K. Hoque *et al.* (2008) est fondée sur une cinquantaine d'interviews menées en 2006 avec des managers de vingt-quatre hôpitaux, vingt-trois agences de travail temporaire, les organisations des professionnels de la santé (*National Health Service Professionals*) et l'Agence nationale des achats et de prestation du Service national de la santé (NHS PASA). La plupart des hôpitaux de l'échantillon entretenaient des relations contractuelles privilégiées avec les agences, soit à partir d'une liste de fournisseurs préférés, soit de contrats d'exclusivité (*master vendor contracts*). L'étude met en évi-

dence certaines conséquences inattendues des « nouvelles relations contractuelles » entre les agences de personnels et le service national de la santé britannique.

Les effets sur les coûts directs

Globalement, le recours aux nouvelles relations contractuelles aurait eu des effets positifs pour les hôpitaux du point de vue purement financier : les coûts de la main-d'œuvre fournie par les agences est inférieure aux coûts du personnel permanent. Certains managers ont également souligné une baisse des marges des agences qui a pu entraîner la baisse des salaires de certaines catégories de professionnels de la santé. Mais la durabilité de cette tendance de réduction des coûts directs est remise en question à la fois par les hôpitaux et les agences, notamment en raison de la tendance à la concentration de l'offre et à la domination de certaines grandes agences.

La question de la qualité

Un certain nombre de problèmes ont été identifiés lors des entretiens :

- Malgré l'existence dans la plupart des cas de standards de qualité, la conformité n'est pas toujours garantie.
- Certains éléments non identifiés par les standards de qualité peuvent être ignorés, comme l'adéquation à la culture organisationnelle.
- Le développement des compétences des personnels prévu par les contrats est réduit au minimum.
- Les personnels recrutés ne correspondent pas toujours aux postes vacants, en raison des impératifs financiers : la pression financière pousse les agences à remplir le plus de postes vacants possible et à adopter des méthodes de « production de masse » (par exemple, la création des centres d'appels, l'automatisation de la sélection du personnel, etc.).
- Les agences ont du mal à recruter certains professionnels qualifiés, insatisfaits du niveau des salaires et des méthodes de production de masse, et pouvant facilement trouver du travail ailleurs.
- Les agences cherchent d'abord à placer leur personnel (déjà recruté) disponible, plutôt que de recruter de nouvelles personnes ou avoir recours à d'autres agences pour mieux répondre aux profils demandés.

L'étude suggère aussi des effets négatifs sur la formation professionnelle. Les agences tendent donc à privilégier le nombre à la qualité des placements de personnels. En effet, le rôle accru des managers financiers au détriment de *line managers* (responsables d'unité) et des managers de proximité renforce la tendance à privilégier les objectifs de réduction des coûts et à ignorer l'importance de la connaissance tacite et de la culture organisationnelle (voir aussi Kirkpatrick et Hoque, 2008). La question implicitement posée ici concerne la spécificité des ressources humaines ou *asset specificity* (Williamson, 1985 ; Coles et Hesterly, 1998) : dans quelle mesure peuvent-elles être considérées de la même manière que n'importe quel autre facteur de production ?

L'étude évoquée ci-dessus a donc mis en évidence certains aspects négatifs des rapports contractuels entre les services publics et les prestataires privés. Cette question rejoint une problématique plus large concernant les partenariats public-privé et la délégation de certaines tâches du secteur public vers des prestataires privés classiques (entreprises) ou non lucratifs (c'est-à-dire opérant sous contrainte de non-distribution des bénéfices). La littérature économique consacrée aux organisations à but non lucratif étudie les effets de la forme institutionnelle des prestataires de certains types de services, notamment sur la qualité du service rendu. Nous analysons cette littérature dans la section qui suit.

3.2 Les organisations à but non lucratif comme réponse aux défaillances contractuelles

Un courant théorique (initié par H. Hansmann, 1980) s'attache à étudier les spécificités des organisations à but non lucratif par rapport aux entreprises classiques. Dans l'approche de H. Hansmann, l'accent est mis plus particulièrement sur l'importance de la contrainte de non-distribution de béné-

fices. Cette dernière est considérée comme une caractéristique essentielle des organisations à but non lucratif, car en éliminant les incitations des fournisseurs de biens et services à profiter d'éventuelles asymétries informationnelles, elle préserve le client du problème d'aléa moral. Les asymétries informationnelles (dues aux « défaillances contractuelles ») peuvent surgir notamment lorsque les acheteurs se trouvent dans l'incapacité de contrôler les producteurs par les outils contractuels habituels ou lorsqu'il est impossible de définir un contrat complet. L'existence ou l'absence d'asymétries informationnelles dépendent de la nature du bien ou du service et des conditions dans lesquelles ces biens sont échangés sur le marché (Weisbrod et Schlesinger, 1986). Si les clients achètent un bien assez fréquemment, si le coût d'une mauvaise acquisition est relativement faible, s'il est possible de décrire la qualité attendue du bien dans un contrat prévoyant des sanctions éventuelles, alors aucun fournisseur de biens ou de services ne pourrait profiter des asymétries informationnelles au détriment du client. En revanche, il existe un certain nombre de situations dans lesquelles il est impossible de produire un contrat complet ou dans lesquelles la qualité du bien ou service ne peut pas être observée par l'acheteur avant ou après l'achat.

H. Hansmann (1980) distingue plusieurs situations dans lesquelles les organisations à but non lucratif semblent être préférables aux entreprises classiques pour les acheteurs de biens ou services. La première se réfère au cas où il existe une séparation physique entre l'acheteur et le consommateur du bien. Il peut s'agir ici, par exemple, d'une action caritative envers une population éloignée. Dans ce cas, il peut être difficile ou impossible pour l'acheteur de connaître la qualité et la quantité de bien ou service fourni. Une organisation à but non lucratif sera ici préférable à une entreprise classique. En effet, le but d'une entreprise classique étant la maximisation du profit, ses managers peuvent être incités à profiter des asymétries informationnelles en fournissant, par exemple, un service de moindre quantité ou qualité. En revanche, comme le note R. Steinberg (1986), parmi les objectifs des organisations à but non lucratif, on trouve la maximisation du prestige ou du budget assigné à la mission principale de l'organisation. Selon B. Weisbrod et M. Schlesinger (1986), les comportements opportunistes liés aux incitations monétaires seront limités et les acheteurs feront plus confiance à une organisation à but non lucratif.

Les asymétries informationnelles peuvent aussi apparaître dans les processus de fourniture de biens publics par contributions volontaires, dans le cas d'une prestation culturelle par exemple. Dans ce cas, le consommateur peut observer la qualité et la quantité du bien, mais le lien entre le montant de sa contribution et cette quantité (ou qualité) peut être difficile à établir. La contrainte de non-distribution vient garantir ici le « bon usage » des contributions. De plus, H Hansmann remarque que dans certaines situations relatives à la fourniture de biens publics (dans le domaine de la culture, par exemple), les contributions volontaires peuvent représenter une forme de discrimination par le prix. Dans ce cas, certains consommateurs peuvent apporter des contributions volontaires en plus du paiement pour la prestation.

Enfin, les organisations à but non lucratif semblent avoir un avantage dans le domaine des services à la personne. En effet, ces services sont caractérisés par une certaine complexité car ils ne sont pas standardisés, comme la plupart des biens industriels. Cela rend parfois difficile pour l'évaluation de la fourniture de ce service, surtout dans les situations où le consommateur et l'acheteur sont des personnes distinctes (comme pour la garde d'enfants.) Les asymétries informationnelles peuvent être ici de nature différente : les acheteurs peuvent ne pas connaître les coûts de production, ils peuvent ignorer la qualité ou la quantité du service même après l'achat. Dans un modèle théorique, D. Easley et M. O'Hara (1983) considèrent notamment le cas d'asymétrie informationnelle, où le consommateur ignore le coût moyen et l'effort fourni par l'entrepreneur.

Pour résumer, les organisations à but non lucratif tendent à produire des services caractérisés par toutes sortes de « défaillances contractuelles », car, pour ce genre de service, les consommateurs tendent à s'adresser aux organisations opérant sous la contrainte de non-distribution. Cette préférence pour les organisations à but non lucratif est fondée sur le sentiment de confiance car la contrainte de non-distribution peut être aussi interprétée comme un signal sur l'engagement de l'organisation dans la fourniture d'une certaine qualité. Mais dans quelle mesure la contrainte de non-

distribution garantit-elle un « bon comportement » de l'organisation vis-à-vis de l'aléa moral ? En effet, cette contrainte de non-distribution de bénéfices n'interdit pas aux managers d'organisations à but non lucratif d'augmenter leurs salaires ou de s'accorder d'autres avantages. Certains d'entre eux peuvent avoir les mêmes incitations pécuniaires que leurs homologues issus du secteur marchand. Cependant, les organisations à but non lucratif possèdent différents outils leur permettant de renforcer la contrainte de non-distribution afin de la rendre effective. Les usagers et les bénévoles font souvent partie du conseil d'administration de la structure afin d'assurer le respect des principes d'action définis par les statuts.

Hormis l'existence de mécanismes de contrôle interne, certains auteurs considèrent que la contrainte de non-distribution participe à l'auto-sélection des entrepreneurs non lucratifs.

Dans son article fondateur, H. Hansmann (1980) suppose que l'auto-sélection des managers renforce l'effet de la contrainte de non-distribution sur la confiance des usagers. Ces managers agissent sous une contrainte éthique ou selon certaines normes sociales. Selon les domaines d'activité, ces normes peuvent être plus ou moins établies²².

Le concept d'entrepreneur social complète l'approche du secteur non lucratif par les imperfections du marché et permet également d'expliquer pourquoi les consommateurs accorderaient plus de confiance aux organisations à but non lucratif. S. Rose-Ackerman (1987) considère que les managers des organisations à but non lucratif sont plus directement impliqués dans la définition des services qu'ils fournissent que les managers des entreprises classiques. Non seulement les « entrepreneurs sociaux » ou les « idéologues » au sens de Rose-Ackerman, tendent à satisfaire les usagers de leurs services, mais il est important pour eux de pouvoir mettre en pratique leurs idées concernant la mission de l'organisation. Ainsi, les organisations à but non lucratif attireraient des personnes pour lesquelles la possibilité de mettre en œuvre leurs idées propres serait plus importante que le gain financier (Rose-Ackerman, 1987, p. 812). Un « idéologue », ou une personne qui a de fortes croyances concernant la façon de fournir un service ou un bien, peut choisir de créer une organisation à but non lucratif afin d'éviter le contrôle des investisseurs. De plus, un « idéologue » veillera à ce que le personnel embauché partage ses valeurs, ce qui pourra éventuellement procurer à l'organisation des avantages en termes de coûts de *monitoring* interne. S. Rose-Ackerman souligne que l'engagement fort de l'entrepreneur non lucratif renforce sa crédibilité auprès des clients dans des situations incertaines ou lorsque la qualité ne peut pas être formellement définie. Par exemple, dans le domaine artistique, le choix de la programmation peut être marqué par les goûts de l'entrepreneur non lucratif. Le statut non lucratif peut ainsi devenir un signal de la différenciation de produits ou de services.

H. S. James (1986) souligne le fait que de nombreuses organisations à but non lucratif sont fondées par des entrepreneurs adeptes d'une religion ou d'une idéologie. Par contraste avec les entrepreneurs classiques, l'objectif de ces entrepreneurs « idéologues » n'est pas de maximiser les profits, mais de gagner en nombre d'adhérents. D'après H. S. James, la confiance en ce type d'organisation est due au fait qu'elles sont gérées par ce type d'entrepreneur, plutôt qu'à la contrainte de non-distribution de bénéfices.

Il existe un certain nombre de travaux empiriques qui ont essayé de tester les théories évoquées ci-dessus. Une partie de ces études s'intéresse aux perceptions des consommateurs concernant les organisations à but non lucratif : accordent-ils plus de confiance à ce type d'organisation ? Dans quelle mesure sont-ils capables de reconnaître une organisation à but non lucratif ? D'autres travaux s'efforcent de comparer les comportements des entreprises non lucratives et ceux des entreprises classiques : y a-t-il une différence dans la qualité du service fourni ?

Comme l'ont montré A. Holtmann et S. Ullman (1991, cf. Steinberg et Gray, 1993), les consommateurs tendent à choisir une maison de retraite à but non lucratif et acceptent de payer un prix plus

²² D'après H. Hansmann, aux États-Unis, ces normes éthiques seraient particulièrement développées dans les domaines de l'éducation supérieure et des hôpitaux (1980, p. 875).

élevé lorsqu'ils sont moins aptes à détecter les fraudes éventuelles. L'étude de Musser (1992, *cf. ibid.*) a obtenu les résultats semblables dans le domaine de la garde d'enfants. De plus, comme l'a montré cette dernière étude, les consommateurs des services fournis par les organisations à but non lucratif mettent plus de temps avant de choisir leur prestataire. Cela suggère que les personnes ayant des préférences plus fortes pour la qualité choisissent une organisation à but non lucratif comme une garantie supplémentaire (Steinberg et Gray, 1993).

Certaines études ont pu montrer, notamment dans le domaine de la santé, les différences dans la qualité des services fournis par les organisations à but non lucratif par rapport à leurs homologues privés lucratifs (Weisbrod et Schlesinger, 1986 ; Mark, 1992 ; *cf.* Steinberg et Gray, 1993). B. Weisbrod et M. Schlesinger (1986) trouvent, par exemple, que les organisations à but non lucratif privées et publiques enregistrent moins de plaintes de la part des patients ou de leurs familles que leurs homologues privés lucratifs.

4. CONCLUSION

Comme on a pu le voir dans ce chapitre, les effets des privatisations ont été largement abordés sous l'angle de leur efficacité économique. De nombreux travaux ont mis en lumière les effets souvent positifs de la privatisation sur la réduction des coûts et l'amélioration de la productivité des entreprises privatisées. Mais d'autres aspects importants, concernant la qualité des prestations ou les conditions de travail, sont moins étudiés. Certains travaux consacrés à la privatisation et à l'externalisation montrent cependant que la réduction de l'emploi et, dans certains cas, des salaires (généralement à l'exception des managers) représente l'une des principales sources des économies.

Selon W. Megginson et J. Netter (2001), la plupart des travaux menés dans ce domaine mettent en évidence une baisse d'emploi considérable au sein des entreprises privatisées. Au niveau macroéconomique, les effets de la privatisation sur l'emploi ne sont pas clairs (Megginson et Netter, 2001, p. 382). Un point important concerne également les difficultés méthodologiques des comparaisons de la performance économique des entreprises publiques et privées. En effet, certains critères de la performance apparaissent inadaptés à ce type de comparaisons compte tenu de la définition a priori différente des objectifs des entreprises publiques et privées.

L'étude de cas de l'armée néo-zélandaise montre que l'externalisation de certaines activités de support peut produire des économies financières grâce aux gains de productivité obtenus d'une réorganisation, mais aussi grâce à la réduction des salaires de certaines catégories de personnels chez le sous-traitant. Un éclairage sur les éventuels coûts « cachés » de l'extériorisation de la gestion des ressources humaines est fourni par l'exemple britannique.

Enfin, la théorie des défaillances contractuelles apporte des éléments aux problématiques associées au partenariat public-privé. Selon cette approche théorique, dans certains cas, les organisations à but non lucratif auraient, toutes choses égales par ailleurs, la capacité de fournir à l'État qui les délègue des services d'une qualité supérieure à celle des entreprises marchandes.

Chapitre 3

VERS UNE CONVERGENCE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PUBLIC-PRIVÉ ?

1. INTRODUCTION

Contrairement aux objectifs de la réduction des dépenses et à la recherche de l'efficacité économique, la gestion des ressources humaines (GRH) n'occupait pas initialement une place centrale dans l'agenda des réformes de la Fonction publique de la plupart des pays (Ingraham, 2005, p. 525). Mais, comme le note P. Ingraham, « *de plus en plus, on reconnaît que la décentralisation ou les coupures budgétaires ne sont pas les solutions en soi. Il est toujours nécessaire de gérer et de développer les ressources humaines du secteur public. La reconnaissance de l'importance d'une meilleure capacité de gestion des RH est ainsi une condition indispensable d'une meilleure performance du secteur public* » (*ibid.*). Bien que chaque pays possède ses propres spécificités, on peut distinguer plusieurs volets de réforme de la gestion des ressources humaines dans la Fonction publique, parmi lesquels on peut citer la décentralisation et la déconcentration de la GRH, la délégation du pouvoir aux managers et des mesures relatives à la gestion des compétences et du capital humain dans la Fonction publique (Ingraham, 2005).

Les problématiques liées à la taille, la rigidité et les coûts jugés trop élevés dans la Fonction publique centralisée sont souvent abordées par le biais de la création des agences. Ces agences ont pour vocation de remplacer les structures, comme les ministères ou autres structures ayant des objectifs et des missions multiples, considérées comme trop lourdes. Les mesures visant une flexibilité et une délégation des pouvoirs aux managers accrues, (parfois connues sous le slogan « *laissons les managers gérer* »), souligne une volonté de dégager les managers publics d'un certain nombre de contraintes et de procédures propres aux organisations bureaucratiques. Ces réformes ont touché notamment le domaine de l'embauche et la rémunération.

Dans les pays développés, la tendance générale dans le domaine du recrutement et des rémunérations est le passage de processus standardisés vers des approches plus personnalisées s'inspirant de celles pratiquées dans le secteur privé²³. Les salaires liés à la performance tendent ainsi à remplacer les salaires fixés à partir de grilles centralisées, notamment fondées sur l'ancienneté, avec comme objectif de rapprocher les mécanismes de fixation des salaires dans le secteur public de ceux du secteur privé. Enfin, les réformes dans le domaine du développement du capital humain et de la gestion des compétences ont pour enjeu de répondre aux divers changements qu'a connus le secteur public durant les dernières décennies, tels que la privatisation ou l'externalisation de services publics, le changement technologique, la flexibilité et l'autonomie croissante des organisations publiques, mais aussi le vieillissement du personnel du secteur public²⁴. Le développement de nouvelles compétences au sein du secteur public (techniques et managériales), dans l'esprit du Nouveau Management Public, peut venir du secteur privé.

Dans ce chapitre, nous nous intéressons tout particulièrement aux questions soulevées dans la littérature économique concernant les enjeux et les effets des réformes sur ces différents aspects du marché du travail, notamment en ce qui concerne la convergence des salaires et des pratiques managériales dans les secteurs public et privé. Au travers de l'examen de la littérature empirique et

²³ Alors que dans les pays émergents, c'est le phénomène inverse : certains pays vont vers une standardisation de l'embauche pour plus de transparence et afin de lutter contre corruption.

²⁴ Aux États-Unis, 70 % des cadres (managers) de l'État fédéral ont 45 ans et plus (Ingraham, 2005, p. 530.) En France, la part des 50 ans dans la fonction publique d'État est passée de 20,5 % en 1992 à 32,4 % en 2007 chez les titulaires des ministères (DGAFP, 2009).

théorique, nous tenterons aussi de répondre aux questions concernant les effets de ces réformes, les obstacles qu'elles peuvent rencontrer et les contradictions qu'elles peuvent engendrer.

2. LES ENJEUX DES SYSTÈMES DE FIXATION DES SALAIRES

La principale spécificité des processus de fixation des salaires au sein du secteur public réside dans le fait qu'elle ne peut pas toujours être opérée *a priori* par le biais des mécanismes marchands (Smith, 1982). Les administrations ont des objectifs autres que la production de profits, contrairement aux entreprises. Non seulement leurs objectifs sont politiquement définis, mais elles tiennent aussi compte des intérêts des employés, des citoyens ou des usagers (Haskel et Sanchis, 1995 ; Corneo et Rob, 2003). L'enjeu des politiques de rémunération au sein du secteur public concerne plusieurs aspects du marché du travail. Tout d'abord, il s'agit de s'assurer que le système de rémunération dans le secteur public « assure l'attractivité et la possibilité de retenir une main-d'œuvre adéquate et pour un coût minimal » (Smith, 1982, p. 277).

La structure compressée de la distribution des salaires dans le public²⁵, les salaires fixés indépendamment de la performance sont supposés réduire l'attractivité de l'emploi dans le secteur public, surtout pour les cadres les plus qualifiés, même si les données françaises montrent que la Fonction publique de l'État reste toujours attractive et attire des candidats souvent surdiplômés (DGAFP, 2009).

Comme le notait S. Smith (1982) au début des années 1980, les hauts fonctionnaires américains semblaient se trouver dans une situation désavantagée par rapport à leurs homologues du privé. Cependant, on ne peut pas vraiment mesurer l'ampleur de cette situation car les données sur les salaires des managers de haut niveau du privé manquent. Le retard des rémunérations des hauts fonctionnaires peut être expliqué aussi par des contraintes d'ordre politique. Dans un exemple donné par S. Smith, si les hauts fonctionnaires américains ont obtenu au début de 1982 une augmentation de salaires, ce n'est pas le cas des membres du Congrès, pour des raisons électorales.

Dans le domaine de l'éducation, une étude sur des données américaines (Albano et Leaver, 2005, cf. Hoxby et Leigh, 2004) a montré que l'aplatissement de la distribution des salaires explique 80 % du déclin de la part des enseignants les plus côtés (appartenant au cinquième percentile des scores du test Math SAT). Les raisons des systèmes de rémunération plus rigides dans le secteur public sont d'ordre économique (la taille plus importante des organisations-employeurs, les objectifs différents de la maximisation des profits) et politique (les taux de syndicalisation plus élevés dans le secteur public, les grilles de salaires définies au niveau national, les politiques liées aux salaires minimums, les cycles politiques et électoraux).

2.1 La comparabilité des salaires entre le public et le privé

La question de la comparabilité entre les salaires entre les secteurs public et privé a une histoire déjà longue. Dans la section ci-dessous, nous illustrerons les enjeux de cette question par l'exemple des États-Unis dans les années 1970-1980. Puis, en prenant les exemples de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie, nous soulignerons les différences observées selon les pays, induites par les différents schémas de fixation des salaires dans le secteur public.

L'exemple américain

Aux États-Unis, le principe de comparabilité a longtemps guidé la politique de rémunération dans la Fonction publique de l'État fédéral. Déjà en 1862, une loi a exigé de rendre les salaires des ouvriers

²⁵ Selon S. Smith (1982), la structure des salaires des hauts fonctionnaires américains restait encore très compressée dans les années 1980 avec près de 20 000 employés d'administration de haut niveau ayant un même niveau de rémunération (p. 276).

fédéraux « conformes à ceux des établissements privés dans le voisinage immédiat » (Smith, 1982, p. 273). Puis, dans les années 1960, le président J. F. Kennedy a déclaré la nécessité d'assurer « des taux de salaires fédéraux comparables à ceux des entreprises privées pour le même niveau de travail » (Smith, 1982, p. 273). Mais comme les agences fédérales instaurent leurs propres taux de salaire, des emplois identiques, dans les mêmes localités mais dans différentes agences, offraient des salaires différents. Si bien que, dans les années 1960, des réformes ont été menées dans le but de rendre les taux de salaire dans le secteur public fédéral comparables aux taux dominants dans le privé. En 1978, le *Civil Service Reform Act* précise que les augmentations des salaires des hauts fonctionnaires devaient être fondées uniquement sur le mérite (en non sur l'ancienneté).

L'objectif de cet ajustement était d'assurer que le secteur public puisse attirer une main-d'œuvre qualifiée au même titre que le secteur privé. Mais le principe de comparabilité s'est heurté à des difficultés d'application à la fois conceptuelles et techniques. Ces difficultés étaient notamment liées aux imperfections du marché du travail, comme les discriminations ou encore les considérations normatives. Mais les interdépendances entre les niveaux de salaires public-privé²⁶, les différences en termes de conditions de travail, de sécurité d'emploi, de statut social, l'absence d'équivalence des emplois par rapport au secteur privé ont également joué un rôle (Smith, 1982 ; Belman *et al.*, 2002).

Des différences sensibles selon les pays

Aujourd'hui, les systèmes de fixation des salaires dans le secteur public diffèrent selon les pays. Selon P. Ghinetti et C. Lucifora (2008), le système français est plutôt centralisé dans les deux secteurs car dans le privé, les négociations établissent les minima salariaux et les conditions d'emploi, alors que dans le secteur public, les salaires des fonctionnaires sont établis en fonction des grilles appliquées à tous. En Italie, les politiques salariales sont plus décentralisées au sein du secteur privé, même si l'Italie est toujours caractérisée, comme la France, par des mesures de protection d'emploi fortes et une couverture importante de conventions collectives. En 1993, une réforme a instauré dans le secteur public une contractualisation des relations entre les employés publics et l'État. Les contrats sont couverts par des conventions nationales négociées entre l'État et les syndicats d'agents publics (Chemla-Lafay *et al.*, 2006). Une agence spécialisée (l'ARAN) qui représente l'employeur public est chargée de négociations salariales. Le Royaume-Uni représente un système décentralisé aussi bien dans le secteur privé que public, où les agences sont libres de prendre des décisions concernant le recrutement et les salaires, avec la participation de *Review Bodies*²⁷.

Le système britannique se différencie des systèmes français et italien aussi par le fait que les salaires du privé servent souvent de référence dans la fixation des salaires du public, alors qu'en France et en Italie, les salaires sont fixés plutôt en référence au coût de la vie et au budget public (Ghinetti et Lucifora, 2008, p. 7). Aussi, jusque dans les années 1980, le gouvernement britannique, à l'instar de celui des États-Unis, fixait les salaires dans le secteur public en appliquant le principe de comparabilité en niveau. Ce principe a été ensuite remplacé par la comparaison des taux de croissance des salaires moyens (Heitmueller, 2004) et le principe « capacité de paiement » (*ability to pay*) (Belman *et al.*, 2002, p. 690).

3. VERS UNE CONVERGENCE DES SALAIRES PUBLIC-PRIVÉ ?

Dans cette section nous nous intéressons aux écarts de salaires entre secteur public et secteur privé, non plus du point de vue des principes de fixation des salaires, mais de celui de la mesure de ces

²⁶ Si les employés du secteur public représentent une part importante de l'emploi total, les salaires du secteur privé peuvent aussi être influencés par les salaires dominants dans le secteur public.

²⁷ Les *Review Bodies* au Royaume-Uni remplacent les mécanismes de négociation collective dans le secteur public (médecins, système pénitentiaire, etc.) et donnent des recommandations concernant les salaires après consultation des parties prenantes (Administration, syndicats, employeurs).

écarts et de leur évolution avec les réformes menées dans le secteur public. Tout d'abord, y a-t-il un différentiel de salaires lié au fait de travailler dans le secteur public ou privé ? Les salaires fixés dans le secteur public peuvent avoir des effets sur les salaires du privé, les managers pouvant être incités à augmenter les salaires des catégories de travailleurs qu'ils souhaiteraient attirer. Inversement, les salaires du secteur public peuvent être fixés en fonction de ceux du secteur privé pour les postes comparables. Enfin, les salaires peuvent avoir des effets sur la qualité de la main-d'œuvre, et influencer les choix des individus quant aux secteurs où ils voudraient travailler.

Une plus forte influence syndicale au sein du secteur public peut expliquer les différences salariales (Gregory et Borland, 1999, *cf.* Narcy, 2008). En effet, comme le montre le tableau 3, la participation syndicale est nettement supérieure dans le secteur public, même si dans certains pays, comme la France, elle a baissé entre 1980 et les années 1990. Ainsi, d'après T. Boeri *et al.* (2001), la participation syndicale des employés du public en France est passée de 44 % (contre 18 % seulement dans le privé) en 1981 au niveau de 25 % en 1993 (contre 4 % seulement dans le privé) et présente l'un des taux les plus faibles en Europe.

Tableau 3 : Densité syndicale selon les secteurs (en %)

| Pays | Année Pri | vé | Public | Année Pri | vé | Public |
|-------------|-----------|--------|--------|-----------|-------|--------|
| Suède | 1980 | -- 199 | | 5 | 77 | 93 |
| Finlande | 1980 | -- 198 | | 9 | 65 | 86 |
| Norvège | 1980 | 47 74 | 199 | 4 | 44 79 | |
| Irlande | 1980 | -- 199 | | 4 | 43 | 68 |
| Italie | 1980 | 48 60 | 199 | 7 | 36 43 | |
| Autriche | 1980 | 40 68 | 199 | 8 | 30 69 | |
| Allemagne | 1980 | 29 67 | 199 | 7 | 22 56 | |
| Suisse | 1980 | 24 71 | 198 | 7 | 22 71 | |
| Royaume-Uni | 1980 | 45 69 | 199 | 9 | 19 60 | |
| Pays-Bas | 1980 | 26 60 | 199 | 7 | 19 45 | |
| Espagne | 1991 | 14 26 | 199 | 7 | 15 32 | |
| France | 1981 | 18 44 | 199 | 3 | 4 | 25 |

Source : Boeri *et al.* (2001), p. 26.

Note : le secteur public inclut les administrations publiques, l'éducation, le secteur public de la santé, le secteur ferroviaire et la poste (avant la privatisation). La participation syndicale en Italie est ici sous-estimée de 10-15 points de pourcentage, car les données ne tiennent pas compte de la participation à des syndicats indépendants. Les données allemandes pour l'an 1980 réfèrent à l'Allemagne de l'Ouest. Les données du Royaume-Uni pour 1999 réfèrent à la Grande Bretagne.

Un autre argument est lié à l'existence des différences compensatoires au sein des deux secteurs, mais les points de vue concernant les effets de ces différences sur les écarts des salaires sont divergents. D'une part, certains auteurs considèrent que puisque les salariés du public bénéficient d'un certain nombre d'avantages intangibles (la sécurité de l'emploi), on pourrait observer un différentiel de salaire positif pour les employés du privé (Bellante et Link, 1981, *cf.* Narcy, 2008). Mais la sécurité de l'emploi pourrait, au contraire, conduire à un différentiel de salaire positif pour les travailleurs du secteur public car l'employeur public serait amené à instaurer des salaires plus élevés pour compenser le manque d'incitations à l'effort (Panizza, 1999, *cf.* Narcy, 2008). Enfin, G. Corneo et R. Rob (2003) soulignent qu'un différentiel des salaires positif pour les employés du secteur public pourrait découler de la fonction-objectif du secteur public qui tiendrait compte, entre autres, des intérêts des salariés, contrairement aux entreprises privées dont l'objectif est la maximisation du profit. La spécificité des objectifs du secteur public conduirait à ce que les salariés du public soient mieux récompensés pour leurs efforts que leurs homologues du privé.

Généralement, les études des différentiels public-privé dans les pays de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord montrent qu'en moyenne, les fonctionnaires sont mieux rémunérés que les em-

ployés du secteur privé. Cependant, lorsque l'on s'intéresse à la distribution des salaires, il apparaît que les différentiels positifs concernent les niveaux les plus bas de la distribution des salaires, alors que pour les salaires les plus élevés, ces différentiels sont au contraire négatifs. Les différentiels positifs pour le secteur public sont également souvent constatés pour les femmes, notamment celles qui ont les salaires les plus bas. Au total, la dispersion des salaires au sein du secteur public est généralement moins importante que dans le privé. Dans une étude récente, P. Ghinetti et C. Lucifora (2008) étudient la distribution des salaires des secteurs public et privé sur des données françaises, britanniques et italiennes tirées de l'enquête *European Countries Household Panel* (ECHP) menée en 2001. L'emploi public inclut dans cette étude non seulement les administrations centrales et locales, la santé et l'éducation, mais également les entreprises publiques.

Les auteurs analysent les effets des différences dans les caractéristiques personnelles et professionnelles des salariés (âge, sexe, diplôme CDD *versus* CDI, etc.) sur les écarts de salaires mesurés dans les différents points de la distribution (généralement les déciles). Les écarts de salaires estimés respectivement pour les premier et neuvième déciles diffèrent selon les pays et représentent en France 24 et 22 %, en Italie 32 et 40 %, et au Royaume-Uni 22 et 0 %. Le Royaume-Uni se distingue donc parmi les trois pays, car c'est le seul pays où l'écart s'efface dans les salaires les plus élevés. P. Ghinetti et C. Lucifora (2008) décomposent ensuite les différences de salaire en écarts dus aux différences des caractéristiques entre les secteurs et ceux dus aux rendements de ces caractéristiques²⁸. Ils montrent que si les salaires étaient fixés uniquement en fonction des caractéristiques des employés, les différentiels positifs auraient été inférieurs à 10 % pour la France et le Royaume-Uni pour tous les déciles (avec un différentiel plus important pour la France) (Ghinetti et Lucifora, 2008, p. 22).

L'étude de D. Blackaby *et al.* (1999) sur les données britanniques pour l'année 1996 montre que les résultats sont conformes à la tendance classique pour les pays développés. R. Mueller (1998) trouve la même tendance sur les données canadiennes. Une étude des différentiels de salaires entre les secteurs public et privé en Allemagne (entre 1984 et 2001) a également confirmé la tendance générale et a démontré sa stabilité dans le temps (Melly, 2005). A. Heitmueller (2004) étudie les différentiels de salaires public et privé sur les données écossaises entre 1996 et 2000. Il trouve des différentiels positifs, à caractéristiques données, en faveur des femmes qui travaillent dans le secteur public, alors que pour les hommes, les différences sont plutôt liées aux caractéristiques individuelles ou de l'emploi occupé.

C. Lucifora et D. Meurs (2004) utilisent les données d'enquêtes menées en Grande-Bretagne, en France et en Italie pour l'année 1998 afin d'étudier les différentiels de salaires entre les deux secteurs. Les résultats montrent que pour les trois pays, les travailleurs les moins qualifiés du secteur public sont mieux payés que leurs homologues dans le secteur privé. En revanche, les travailleurs les plus qualifiés sont mieux payés dans le secteur privé. Les différentiels suggèrent un avantage pour les femmes (notamment moins qualifiées) à travailler dans le secteur public, alors que pour les hommes les plus qualifiés, il est plus avantageux de travailler dans le privé.

Enfin, D. Meurs et S. Ponthieux (2004) analysent sur des données françaises les différences de salaires hommes-femmes, en décomposant les différents effets sur le différentiel total en plusieurs éléments : le différentiel hommes-femmes dans le privé, les différences pour les femmes selon qu'elles travaillent dans le privé ou le public, et pour les hommes du privé versus public. Elles trouvent que la plus grande partie des écarts de salaires entre les hommes et les femmes est due aux écarts dans le secteur privé. Ces résultats présentent une implication importante pour les politiques publiques : la tendance actuelle de réduction de la taille du secteur public serait en contradiction avec un objectif d'égalité salariale hommes-femmes. La réforme du service public qui conduit à un transfert des employés du secteur public dans le privé n'aurait pas le même impact sur les hommes

²⁸ Selon la méthode décrite par R. Oaxaca et A. Blinder (1973) la différence des salaires peut être décomposée entre l'écart des différences des caractéristiques des deux catégories de population (par exemple, hommes-femmes ou public-privé) – c'est la partie dite « expliquée » de l'écart – et la différence entre les rendements de ces caractéristiques – c'est la partie dite « inexpliquée » – par les différences de caractéristiques (Meurs et Ponthieux, 2006).

et les femmes, et la tendance croissante à confier les services publics aux organismes lucratifs²⁹ pourrait aggraver les disparités salariales selon les genres.

Parmi les études économétriques que l'on a mentionnées plus haut, on peut distinguer des études statiques et dynamiques, ou encore des études au niveau national et international. Le tableau 4 résume les principaux résultats de ces études.

Tableau 4 : Écarts de salaires public-privé

| Auteurs Pa | ys | Principaux résultats |
|---------------------------|---|--|
| Adamchik et Bedi (2000) | Pologne, 1996 | Privé + (femmes et diplômés). |
| Mueller (1998) | Canada | Public + (bas niveau de salaires, femmes) |
| Melly (2005) | Allemagne, 1984-2001 | Public + (pour les bas salaires et qualifications) |
| Disney et Gosling (2008) | Les réformes au Royaume-Uni entre 1988-2005 (exemple des infirmières) | Déclin relatif des salaires des infirmières et de la qualité de la main-d'œuvre. |
| Meurs et Ponthieux (2004) | France | Public + (bas niveaux de salaires, femmes). |
| Lucifora et Meurs (2004) | Italie, Royaume-Uni, France | Public + (basses qualifications, femmes), privé + (hommes les plus qualifiés). |
| Murphy et al. (1999) | Royaume-Uni, 1996 | Public + (bas salaires), privé + (hauts salaires). |
| Heitmueller (2004) | Écosse, 1996-2000 | Public + (femmes). |

Notons que les différentiels de salaires entre les secteurs privé et public dans les pays en transition ne suivent pas la même tendance que dans les pays dits développés. Comme le montrent A. Adamchik et V. Bedi (2000), dans les années 1990 en Pologne, les différentiels de salaires étaient au profit du secteur privé. Ces différences étaient plus prononcées pour les femmes et pour les diplômés de l'éducation supérieure.

Il faut enfin souligner quelques limites méthodologiques que peuvent représenter certaines études. De manière générale, les études des différentiels des salaires sont fondées sur le principe de comparaison. Autrement dit, il est admis que les différents emplois et les individus sont comparables par le biais de leurs caractéristiques (catégorie socioprofessionnelle, âge, sexe, diplôme). Or, D. Belman *et al.* (2002) remettent en question ce principe en soulignant que les caractéristiques des emplois sont bien souvent uniques, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Selon eux, au sein du secteur fédéral aux États-Unis, les emplois « uniques » représentent 29 % de la main-d'œuvre.

Les effets des réformes : l'exemple des infirmières au Royaume-Uni

Il s'agit ici des réformes menées au Royaume-Uni à partir des années 1988-89 (Disney et Gosling, 2008). Face aux difficultés liées au recrutement d'infirmières, le gouvernement a supprimé les grades traditionnels et les a remplacés par une structure de carrière plus explicite. Le programme de la réforme consistait ensuite en une augmentation des salaires pour certains segments de la main-d'œuvre et en une offre de formation professionnelle.

²⁹ Que ce soit dans le cadre des réformes au niveau national ou dans un cadre international (par exemple, General Agreement on Trade and Service (GATS) qui concerne entre autre les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux).

En 2004-2005, le programme « Agenda for change » a simplifié les pratiques de rémunération et de travail introduites auparavant.

R. Disney et A. Gosling (2008) comparent l'évolution des salaires des infirmières à l'évolution générale, et trouvent qu'ils n'ont pas suivi l'augmentation générale des salaires, ce qui paraît contraire aux objectifs de la réforme. Cela est interprété comme un résultat du phénomène d'arbitrage entre la qualité de la main-d'œuvre et le salaire relatif offert. Le déclin des salaires semble en effet contribuer à un recours grandissant à une main-d'œuvre moins qualifiée, une tendance observée au Royaume-Uni depuis les années 1980 (Haskel et Martin, 1993).

4. VERS UNE CONVERGENCE DES PRATIQUES DE MANAGEMENT PUBLIC-PRIVÉ ?

4.1 Les enjeux des pratiques de management des ressources humaines

Les enjeux des pratiques managériales (la décentralisation dans la fixation des salaires, la culture du résultat) et de leur convergence (ou divergence) entre les secteurs public et privé recouvrent plusieurs problématiques. Au niveau macro, ces problématiques concernent notamment la sélection des salariés du secteur public en fonction de leurs motivations (notamment les motivations du service public, Macchiavello, 2008) ou en fonction de leur niveau de qualification et capacités (Albano et Leaver, 2005). Au niveau macro et micro, les pratiques de management des ressources humaines peuvent avoir un impact sur les inégalités intra et inter organisationnelles (Aghion *et al.*, 1999) ou encore sur le rôle des syndicats et des négociations collectives (Ingraham, 2005).

Les stratégies de gestion des ressources humaines et l'impact sur les inégalités salariales

Dans une recherche sur les rapports entre la croissance et les inégalités, Ph. Aghion *et al.* (1999) soulignent l'importance des stratégies de gestion des ressources humaines. Ainsi, la manière dont les organisations gèrent leurs ressources humaines influence l'impact du changement organisationnel sur les inégalités salariales au niveau macroéconomique. L'impact du changement organisationnel sur les inégalités dépend, selon Ph. Aghion *et al.* (1999), des stratégies de gestion des ressources humaines, ainsi que d'autres caractéristiques des institutions du marché du travail, comme le niveau de syndicalisation ou la décentralisation dans la négociation des salaires. Deux types de stratégies d'adaptation de la main-d'œuvre aux changements organisationnels sont distingués ici : la flexibilité interne et la flexibilité externe. Les organisations qui reposent sur le principe de flexibilité externe vont satisfaire leur besoin accru en une main-d'œuvre plus qualifiée en licenciant les salariés non qualifiés et en embauchant une main-d'œuvre qualifiée. Cette stratégie accroît l'inégalité sur le marché du travail entre les groupes de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée car elle contribue à l'augmentation de la demande des plus qualifiés. Les organisations utilisant le principe de flexibilité interne vont au contraire choisir de promouvoir leurs salariés vers le haut de la structure hiérarchique par la formation ou la mobilité interne. Les stratégies de flexibilité externe sont particulièrement présentes dans les pays comme le Royaume-Uni ou les États-Unis, alors que l'Allemagne et le Japon sont caractérisés plutôt par les stratégies de flexibilité interne.

L'une des conséquences du changement technologique peut être l'évolution vers les structures moins hiérarchiques, plus horizontales, plus homogènes en termes de qualification (une main-d'œuvre plus qualifiée et moins spécialisée), une délégation des tâches et décisions plus importante. L'impact de ces changements sur les inégalités salariales peut être ambigu. D'une part, les écarts salariaux entre la main-d'œuvre peu et hautement qualifiée peuvent devenir plus importants en raison de l'augmentation de la demande relative de la main-d'œuvre qualifiée. Mais la décentralisation de la prise de décision et la délégation des tâches peuvent au contraire diminuer les écarts des salaires entre les différents échelons hiérarchiques : les salaires peuvent augmenter afin de diminuer les risques d'aléa moral dans la délégation des décisions. Cette conclusion représente un double intérêt. Elle indique

que dans le contexte français actuel, où il s'agit d'introduire plus de mobilité externe et une contractualisation des fonctionnaires (Rapport « Attali », chap. 1), ces mesures peuvent augmenter les inégalités salariales. Cependant, si une telle mesure était accompagnée de la décentralisation de la prise de décision, cela pourrait à l'inverse limiter les écarts des salaires entre les différents niveaux hiérarchiques. Mais la tendance à la fixation décentralisée des salaires risque de renforcer les inégalités entre les groupes de main-d'œuvre qualifiée et non (ou peu) qualifiée. Aghion *et al.* concluent ainsi que « *si l'égalité représente un objectif pour la politique économique, alors elle doit être gérée de manière directe car très probablement les forces du marché ne vont pas pouvoir l'installer* » (Aghion *et al.*, p. 1654).

Les risques de la rémunération à la performance

L'introduction de la rémunération liée à la performance (RLP) n'est pas sans risques pour différentes raisons. Selon P. Ingraham (2005), deux facteurs au moins jouent un rôle important pour un système de RLP efficace : les ressources qui lui sont affectés et une évaluation adéquate de la performance. Les ressources relèvent habituellement d'un choix politique, alors que le deuxième facteur relève (entre autres) de la capacité des managers à communiquer et à clarifier les objectifs. « *Dans le contexte de diminution des budgets, la rémunération à la performance peut vite devenir un substitut pour les augmentations annuelles* » (Ingraham, 2005, p. 529). De plus, en l'absence de confiance envers le système d'évaluation et les managers, la RLP peut être mal perçue et par exemple vue comme une expression de favoritisme. Les réformes de la gestion des RH ont redéfini le rôle de managers dans le secteur public, alors que les qualités exigées pour ces « nouveaux » managers (l'autonomie, la prise de risque) n'ont pas toujours été développées au préalable. Cependant, ces transformations constituent-elles une réelle rupture avec les pratiques passées ? On observe en fait d'importantes variations entre les différentes organisations du secteur public en termes de nature et de degré de décentralisation de la gestion des ressources humaines (Kirkpatrick et Hoque, 2005). Dans certains domaines, les managers ont acquis des responsabilités mais pas toujours le pouvoir de prendre des décisions, notamment lorsqu'il s'agit de la rémunération. Un exemple est détaillé dans la section qui suit pour illustrer ce point.

4.2 Quelle est l'ampleur du changement ? L'exemple du Royaume-Uni

I. Kirkpatrick et K. Hoque (2005) s'interrogent sur la convergence des pratiques managériales dans le secteur public vers celles du secteur privé. Ils s'intéressent tout particulièrement au degré de décentralisation interne au sein des organisations du secteur public. Pour cela, ils examinent les responsabilités et l'autorité des managers du secteur public concernant divers aspects de la gestion des ressources humaines (salaires, recrutement, formation) relativement aux managers du secteur privé.

Avant les années 1980, les relations de travail au sein du secteur public britannique se distinguaient de celles du secteur privé, notamment en ce qui concerne le mode de détermination des salaires. Dans la plupart des cas, celle-ci était liée aux structures de négociation collective où les *Pay Review Bodies*³⁰ jouaient un grand rôle. Contrairement aux entreprises privées, la gestion des ressources humaines était ainsi conduite par des spécialistes de ce domaine, plutôt que par les managers.

Dans les années 1990, le modèle de la gestion des ressources humaines dans le secteur public s'est transformé sous l'impulsion de trois principaux facteurs : la multiplication des agences, unités employeuses plus petites et diverses que les grandes structures qu'elles ont remplacé (les administrations des ministères) ; l'abolition de la négociation collective des salaires au niveau national et le déclin général de la couverture des conventions collectives ; et enfin, la promotion des « bonnes

³⁰ Ces structures composées d'experts indépendants ont une fonction de conseil concernant la rémunération du personnels. De telles structures existent au sein des différentes professions : médecins, enseignants, etc.

pratiques » dans la gestion des ressources humaines avec l'idée que « *le secteur public a beaucoup à apprendre du secteur privé* » (Kirkpatrick et Hoque 2005, p. 103).

Le degré de décentralisation du contrôle managérial diffère selon les secteurs d'activité. La décentralisation a beaucoup progressé dans l'administration publique générale avec la création des agences, ainsi que dans l'éducation, où les enseignants ont pris le contrôle non seulement des budgets, mais aussi d'un certain nombre d'aspects de la gestion des ressources humaines, alors que dans le secteur de la santé la restructuration n'a pas eu autant d'impact sur la décentralisation du contrôle managérial.

I. Kirkpatrick et K. Hoque (2005) notent quelques facteurs qui pourraient limiter l'ampleur du changement notamment dans le domaine de la santé. Premièrement, le décalage entre les responsabilités et le pouvoir, dans la mesure où l'élargissement des responsabilités est allé de pair avec l'augmentation des contraintes de ressources. Deuxièmement, malgré les tentatives pour affaiblir les structures traditionnelles dans les années 1990, la fixation des salaires est restée « *largement fondée sur les concepts des grades nationaux* » (White, 1999, cf. Kirkpatrick et Hoque, 2005). Plus généralement, la multiplication des formes d'implication du pouvoir public et de la législation européenne, des divers objectifs et directives, n'ont pas été favorables à la décentralisation. On peut encore noter d'autres obstacles à la décentralisation : l'existence des départements de gestion du personnel à un niveau supérieur peut avoir des effets centralisateurs (ce qui semble être le cas du secteur de la santé ou les gouvernements locaux). La résistance du personnel a pu également empêcher certaines mesures de décentralisation. Enfin, les managers eux-mêmes ont pu faire obstacle à la décentralisation. Cela peut être lié aux caractéristiques culturelles de certains groupes professionnels (comme dans le domaine de la santé), où la distinction entre le professionnalisme et le management persiste. Mais les managers peuvent également résister aux changements pour d'autres raisons. Ils peuvent chercher à éviter la responsabilité de décisions impopulaires et vouloir limiter la prise de risque.

La conclusion générale tirée de l'étude de I. Kirkpatrick et K. Hoque (2005) peut être résumée comme suit. Premièrement, ils montrent que la convergence entre les secteurs public et privé n'est toujours pas atteinte. Deuxièmement, le degré de décentralisation diffère selon les secteurs d'activité, celui de la santé étant le moins décentralisé et celui de l'éducation le plus décentralisé. Troisièmement, les négociations collectives et l'existence de spécialistes de la gestion des ressources humaines de haut niveau ont plus d'influence sur les pratiques de management dans le secteur public que dans le secteur privé. Lorsqu'il s'agit de la décentralisation du pouvoir dans la gestion des salaires, les différences par rapport au secteur privé disparaissent dans les secteurs de l'éducation et dans l'administration avec l'introduction de négociations. Cela confirme l'hypothèse de l'importance du rôle des structures de négociation collective dans ces deux types d'activités. Mais les résultats indiquent l'existence d'autres facteurs non observés qui peuvent freiner la décentralisation du pouvoir dans le secteur public : les procédures et les règles (y compris européennes), les résistances du personnel. Enfin, de manière générale, les modes traditionnels semblent persister au Royaume-Uni. Cela pourrait signifier que les objectifs des réformes n'ont pas été atteints. Ces changements sont-ils souhaitables ?, s'interrogent I. Kirkpatrick et K. Hoque. La standardisation des pratiques de gestion des ressources humaines, une certaine sécurité de l'emploi et les systèmes traditionnels ont été cruciaux pour la pérennité de la culture du service public. La poursuite de la décentralisation et des rémunérations plus variables pourrait peser négativement sur ces notions.

5. CONCLUSION

La convergence des modèles de gestion des ressources humaines dans le secteur public vers ceux du privé est au cœur du processus de réforme. Plusieurs aspects de la gestion des ressources humaines peuvent être concernés : recrutement, fixation des salaires, flexibilité de la main-d'œuvre. La littérature économique s'interroge tant sur les effets d'une telle convergence que sur son caractère souhaitable par rapport à des objectifs politiques tels que la limitation des inégalités. Un aperçu de la litté-

rature consacrée aux différences de salaires dans les secteurs public et privé a mis en évidence plusieurs points importants. Premièrement, les dispersions des salaires sont, dans les pays développés, plus faibles au sein du secteur public relativement au secteur privé. C'est aussi le cas des disparités salariales hommes-femmes. À la lumière de ces résultats, il apparaît que les mesures visant un rapprochement des méthodes de gestion du personnel dans le public avec celles du privé, ainsi que la réduction de la taille du secteur public, pourraient avoir des effets indésirables sur les disparités salariales.

Cependant, la question de l'ampleur de la transformation des méthodes de gestion des ressources humaines dans le secteur public reste ouverte, même dans des pays comme le Royaume-Uni, où les réformes sont déjà très avancées. Comme le montrent I. Kirkpatrick et K. Hoque (2005), les transformations sont plus ou moins importantes selon les domaines d'activité. La résistance du personnel au changement, les actions collectives ou certaines procédures et objectifs contradictoires constituent un frein au changement et peuvent même parfois remettre en question son bien-fondé.

Chapitre 4

LES INCITATIONS À LA PERFORMANCE DANS LES ORGANISATIONS DU SECTEUR PUBLIC

1. INTRODUCTION

Le but de ce chapitre est de cerner les problématiques liées à l'introduction au sein du secteur public des incitations à la performance individuelle et organisationnelle à partir d'un cadre d'analyse proposé par la théorie économique. Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats se traduit par la mise en place de la rémunération liée à la performance (RPL) et du management par objectifs au sein des organisations publiques, ainsi que par l'introduction de nouvelles procédures budgétaires (par exemple, en France, la Loi organique relative aux lois des finances, Lolf) d'un point de vue plus global. Ces mesures sont destinées à stimuler la performance des fonctionnaires et des organisations publiques, à l'instar de leurs homologues du privé.

Mais comme le remarquent certains chercheurs, elles sont aussi motivées par une quête de légitimité auprès des acteurs externes dans laquelle les organisations publiques « *tentent de prouver leurs compétences en gestion par l'adoption d'outils de GRH issus du privé* » (Buisson, 2007, p. 6).

En France, l'introduction de la RLP au sein des administrations publiques se concrétise au travers de plusieurs pratiques de GRH. M-L. Buisson (2007) étudie ainsi un organisme de sécurité sociale où un avenant à la convention collective introduit le principe de rémunération des compétences et des performances en rendant obligatoires les entretiens d'évaluation pour chaque salarié. L'avancement conventionnel automatique est réduit au profit de l'acquisition de points de compétence, obtenus en fonction de l'accroissement des compétences détenues et de l'atteinte des objectifs fixés. Le but explicite est de « *soutenir la motivation et les progrès individuels et collectifs du personnel* » et de « *garantir une équité de traitement optimale des salariés* » (Buisson, 2007, p. 12). Ces réformes supposent donc que la RLP ait des effets incitatifs sur les comportements individuels et organisationnels au sein du secteur public. Mais que dit la littérature économique des effets de l'introduction des systèmes d'incitations dans les différents domaines d'activités du secteur public ? Et comment peut-on les expliquer ? Les mesures de la performance sont-elles toujours appropriées aux activités des organisations publiques ? En réponse à ces préoccupations, nous précisons, dans un premier temps, la notion de performance et les différentes formes d'incitations utilisées dans le secteur public.

Puis, nous mobilisons les arguments théoriques issus des différents travaux en économie qui rendent compte des éventuelles conséquences associées à l'introduction de systèmes d'incitations au sein des organisations publiques. Les résultats d'études empiriques apportent ensuite un éclairage à la question des effets des incitations sur les comportements et la performance, mais aussi sur la perception de ces mesures par les acteurs concernés.

2. LA PERFORMANCE DANS LES ORGANISATIONS DU SECTEUR PUBLIC

La gestion de la performance dans le secteur public, aussi bien au niveau individuel qu'organisationnel, occupe une place centrale dans les orientations actuelles des politiques publiques des pays de l'OCDE. Cependant, il n'existe pas une définition universelle de la performance. Dans la section qui suit, nous examinons les différentes définitions de la performance que l'on trouve dans la littérature consacrée au secteur public.

2.1 La définition et les mesures de la performance

La performance est définie par l'OCDE comme « *tous rendements, résultats ou autres bilans mesurables d'activité du secteur public* » (Ketelaar *et al.*, 2007, p. 8). Sous le terme de « gestion des performances », l'OCDE entend « *l'ensemble des procédures mises en œuvre pour définir et mesurer les réalisations, et pour les relier aux mesures d'incitation ou aux sanctions appliquées par un supérieur hiérarchique (organisme ou individu) à l'égard d'un subordonné et souvent associées à une plus grande autonomie de gestion du subordonné* » (*ibid.*).

On peut distinguer plusieurs aspects de la performance dans le secteur public : les résultats produits (*outputs*), mesurés par leur quantité et leur qualité ; l'efficacité, soit les coûts unitaires des produits ; l'efficacités évaluée par le fait d'atteindre les objectifs fixés ; la prise en compte des besoins des usagers évaluée notamment par la satisfaction de ces derniers ; et enfin, du point de vue politique, la responsabilité et l'intégrité du pouvoir public (Boynes *et al.*, 2006). La productivité, définie comme le rapport du volume des *outputs* (les biens et les services produits) sur les *inputs* (emploi, équipements, etc.) représente l'une des principales mesures de la performance pour le secteur public, au même titre que pour le secteur privé. Mais contrairement au secteur privé, l'amélioration de la productivité du secteur public peut parfois ne pas être souhaitable, lorsqu'elle s'accompagne notamment d'une baisse de la quantité ou de la qualité des biens ou des services produits (Simpson, 2006). Il peut être préférable pour la société de fournir des services ou biens publics en quantité plus grande ou d'une qualité meilleure, au détriment de la productivité.

Comme le notent notamment J. Heckman *et al.* (1997), un certain compromis entre les objectifs économiques et sociaux peut être admis, même si cela implique un certain degré d'inefficacité. La performance peut être mesurée de différentes manières au travers de différents indicateurs. Ces derniers sont définis par l'OCDE comme « *tous critères d'évaluation de méthodes opérationnelles, de résultats (utilisation de moyens, produits ou objectifs publics atteints) ou de ratio plus complexes (efficacité, productivité, efficacité, rapport coûts/efficacité)* » (Ketelaar *et al.*, 2007, p. 8). Les indicateurs de la performance sont utilisés, au sein des organisations publiques, comme des outils de management. Ils sont la première étape de la mise en place de systèmes d'incitation individuelle ou organisationnelle, principalement des systèmes de rémunération. En ce qui concerne les organisations, il peut cependant s'agir plutôt de systèmes d'incitations implicites, où la bonne performance est récompensée dans les périodes suivant les évaluations par une amélioration de la dotation financière (Propper et Wilson, 2003)³¹. Les indicateurs de la performance sont aussi de plus en plus utilisés dans le secteur public comme outils de comparaison et de mise en concurrence des organisations appartenant à un même secteur d'activité. Par exemple, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, les résultats des évaluations des écoles sont rendus publics. Le but de ces mesures est à la fois de fournir aux usagers les informations concernant la qualité des établissements et de procurer aux enseignants des incitations non pécuniaires liées aux conditions de travail (les meilleures écoles attirent les meilleurs élèves) ou au prestige (Propper et Wilson, 2003).

2.2 Les différentes formes d'incitations

On distingue généralement au moins deux principales formes d'incitations : les incitations explicites et les incitations implicites. Les incitations explicites font référence à tout avantage financier ou en nature, essentiellement la rémunération, faisant partie du contrat conclu entre l'employeur et le salarié. Les incitations implicites font référence aux éléments non contractuels, hors contrats explicites. Elles peuvent concerner la carrière et la promotion (par exemple, la probabilité d'un CDD d'être reconduit en CDI) ou le prestige et la réputation future (considérés comme étant très

³¹ C'est aussi le principe mis en place par la Lolf en France en 2006.

importants, notamment pour les hauts fonctionnaires). Le tableau 5 résume les composantes de ces deux types d'incitations.

Tableau 5 : Éléments de la rémunération et des avantages des fonctionnaires

| | | Éléments contractuels | | Éléments non-contractuels tangibles |
|--------------------------|--------------------------|---|--|--|
| | | Financiers En | nature | |
| Avantages actuels | Avantages de base | Rémunération/ traitement de base | Assurance santé | Sécurité de l'emploi, prestige, privilèges sociaux |
| | Indemnités | Transport, logement, repas, téléphone, déplacements, coût de la vie | Transport, logement, repas, déplacements | Déplacements à l'étranger, formation |
| Perspectives | | Retraite Log | ement, terrains, etc. | Réputation, réemploi après le départ en retraite |

Source : Ketelaar et al., 2007 (OCDE), p. 19.

La rémunération, qui occupe une place essentielle parmi les incitations explicites, peut prendre des formes différentes, en fonction notamment du lien entre le résultat produit et la récompense obtenue par le salarié : le salaire fixe (c'est-à-dire sans lien immédiat au résultat produit), le salaire au mérite, les systèmes de bonus ou le salaire directement lié au nombre d'unités d'*output* produites (*piece-rate wage*). Les systèmes de rémunération au mérite, ainsi que les divers systèmes de bonus, sont de plus en plus utilisés dans le secteur public (notamment dans l'éducation).

Selon l'OCDE, le traitement de base des hauts fonctionnaires (prime d'ancienneté comprise) représente, aux États-Unis et en Australie, 77 % de la rémunération globale, le reste correspondant essentiellement à des primes et indemnités « garanties » (respectivement 22 et 20 % de la rémunération), la RLP en représentant 1 et 3 %. En Allemagne, Irlande et Suède, les traitements de base représentent respectivement 99, 98 et 99,3 %, le reste correspondant à la RLP (Ketelaar et al., 2007, p. 18)³².

La rémunération liée à la performance (RLP) est souvent utilisée comme synonyme de salaire au mérite. D. Schwab et C. Olson (1990) donnent une définition du salaire au mérite comme possédant quatre traits caractéristiques (Schwab et Olson, 1990, pp. 238S-239S), tout en notant cependant qu'en pratique, il peut y avoir des modalités différentes. Premièrement, les grilles de salaires sont établies pour chaque groupe d'emplois ou pour des emplois similaires. Deuxièmement, la progression de la rémunération dépend, du moins en partie, de la performance observée de l'employé. Troisièmement, le système de rémunération au mérite suppose l'existence d'un système d'évaluation de la performance. Enfin, les compléments de rémunérations obtenus dans une période donnée peuvent être inclus dans le salaire de base, ce qui distingue le salaire au mérite « classique » des systèmes des bonus.

Les systèmes de bonus représentent en effet des cas particuliers des systèmes de salaires au mérite. Ils peuvent être illustrés par l'exemple de schéma incitatif introduit dans plusieurs administrations britanniques (notamment les douanes, l'agence de protection enfantine et l'agence d'insertion professionnelle) dit « schéma de Makinson » (au nom de son auteur, John Makinson). Ce schéma d'incitations collectives, inspiré des prémisses de la théorie des incitations, est fondé sur des principes précis : donner la possibilité à chaque membre d'équipe de gagner un bonus d'au moins 5 % du salaire de base, fournir des incitations uniquement relatives aux objectifs stratégiques (précisés notamment

³² Les données pour la France ne sont malheureusement pas disponibles dans cette étude. Concernant le Royaume-Uni, Ketelaar et al. (2007) notent une extrême diversité de systèmes de rémunération, ne permettant pas de calculer de moyennes pourvues de signification quelconque.

dans les conventions du service public), limiter le nombre d'objectifs, et, enfin, financer les incitations par les gains de productivité.

2.3 Les problèmes associés aux incitations à la performance dans le secteur public

Malgré une diffusion importante des indicateurs de performance au sein du secteur public, les économistes continuent de s'interroger sur leur adéquation aux objectifs incitatifs (Propper et Wilson, 2003 ; Tirole, 1994 ; Rose-Ackerman, 1996). Il est généralement reconnu, que les systèmes incitatifs liés à la performance restent moins présents dans le secteur public. Comme le montrent S. Burgess et L. Metcalfe (1999) sur l'exemple britannique, les établissements publics sont moins propices à l'usage des schémas incitatifs. La théorie de l'agence, base de l'analyse économique des incitations, considère une relation dans laquelle le « principal » tendrait à influencer les actions de « l'agent » afin de maximiser son profit. Dans le contexte d'une organisation, le manager joue le rôle de principal et les employés sont les « agents ». Dans un contexte interorganisations, le gouvernement peut jouer le rôle du « principal », tandis que les agences gouvernementales jouent le rôle des « agents » ou les actionnaires sont les « principaux » des managers. Le but de la théorie est de définir un schéma incitatif, sous lequel le principal pourrait obtenir un effort de la part de l'agent qui serait optimal pour l'organisation. Les résultats théoriques donnent des éléments de réponse aux questions concernant l'adéquation des différentes méthodes de rémunération (schémas incitatifs) aux salariés et organisations en fonction de leurs caractéristiques. Or, la maximisation des profits n'est pas l'objectif premier des organisations publiques, qui ont plutôt un ensemble d'objectifs d'ordre économique et social. De plus, cette difficulté est renforcée par l'existence de plusieurs « principaux » intéressés par les activités des organisations publiques. Dans un modèle théorique de A. Dixit (1997), le secteur public est considéré non pas comme une seule agence au sens de la théorie standard, mais comme des agences avec plusieurs « principaux » qui doivent répondre aux influences exercées par de nombreuses parties prenantes aux intérêts variés. Il montre comment les interactions entre les différents principaux contribuent à l'affaiblissement du système incitatif.

La théorie classique est fondée notamment sur l'hypothèse selon laquelle l'effort représente un certain coût pour l'agent. Dans le modèle standard, lorsque l'*output* est parfaitement observable (par exemple, les résultats financiers), la valeur de l'*output* représente un indicateur parfait de l'effort fourni par l'agent. Dans ce cas, il serait optimal de payer à l'agent le montant total de la réalisation qu'il produit. Cependant, lorsque le résultat dépend d'un résidu aléatoire, le principal ne peut plus connaître l'effort de l'agent de manière précise, et le schéma incitatif sera moins puissant. Dans ce cas, plus l'aversion au risque de l'agent est importante, plus le coût marginal de l'effort est grand. Le résultat classique du modèle avec aversion au risque des agents et une composante aléatoire consiste en un arbitrage entre le risque et les incitations.

Un type de schéma incitatif peut consister à instaurer un objectif en termes des résultats à atteindre. Ici le principal fixe un seuil minimum de performance et offre à l'agent un bonus si ce seuil est atteint. Dans le cas où les tâches à accomplir sont multiples, les incitations peuvent avoir des effets négatifs sur la performance car l'effort sera orienté vers la tâche la « moins coûteuse ». Dans le même ordre d'idée, si chaque résultat peut être récompensé séparément, il serait optimal de cibler les résultats les mieux mesurables avec les incitations les plus fortes (dans la mesure où ils sont censés fournir les indicateurs les plus précis de l'effort.) Cependant, l'agent pourra dans ce cas concentrer son effort sur les résultats les mieux mesurables au détriment des autres résultats, qui pourraient être tout aussi importants (Propper et Wilson, 2003).

S. Rose-Ackerman (1986) montre, dans un modèle théorique, comment les schémas incitatifs dépendent de la possibilité pour les superviseurs ou les clients³³ d'observer et mesurer les *outputs*, et

³³ De manière générale, dans la littérature économique anglo-saxonne, la distinction entre les notions de client et d'utilisateur n'est pas la même que celle en usage en France.

de l'aversion au risque des fonctionnaires. Plusieurs cas sont distingués ici. Dans les cas dits faciles, les supérieurs peuvent observer l'*output* et les agents sont soit indifférents au risque, soit leur fonction de production est bien déterminée (il n'y a pas d'aléa dans la fonction de production). L'exemple contraire peut être celui de la Police dont le travail est par nature aléatoire et soumis au risque. La situation se complique lorsque les supérieurs n'ont que des mesures imparfaites de la performance ou lorsque les agents se trouvent face à une fonction de production sujette aux influences aléatoires. Si les agents ont une forte aversion au risque ou si le lien entre le comportement et la performance est difficile à saisir (ou mal compris), les incitations économiques devraient être remplacées, selon S. Rose-Ackerman, par un système où les agents s'identifient aux objectifs des clients (au service des clients) et où les salaires sont fixes. Le rôle des salaires fixes est de pallier l'incertitude, et d'après S. Rose-Ackerman, le salaire fixe est dans ce cas « *le seul système compatible avec des comportements professionnels consciencieux* ».

Un aspect important dans ce contexte caractérisé par une multiplicité des tâches concerne la précision avec laquelle les différentes dimensions de la performance sont mesurées, le caractère objectif ou subjectif de ces mesures, ainsi que les coûts de ces mesures. Cette « technologie de mesure » peut influencer la quantité et la qualité de l'*output* souvent au détriment de la qualité, plus difficilement mesurable et moins valorisée par rapport aux résultats quantitatifs. Comment le caractère multiple des objectifs à atteindre peut-il influencer les résultats ? D'une part, lorsque ces activités sont substituables (plus l'agent passe de temps sur une activité, moins il aura de temps pour d'autres), cela peut avoir un effet indésirable sur la performance globale (Holmstrom et Milgrom, 1990, 1991). G. McDonald et L. Marx (2001) analysent une situation dans laquelle les activités sont substituables du point de vue des agents, mais complémentaires du point de vue du supérieur hiérarchique (elles sont toutes aussi importantes les unes que les autres). Dans ce cas, les agents peuvent préférer consacrer leurs temps à des activités les plus attractives, alors que le supérieur hiérarchique aurait préféré qu'ils se consacrent à toutes les activités. Ainsi, lorsque le supérieur hiérarchique ne sait pas quelle activité est préférée par l'agent, il peut être sous-optimal de mettre en pratique des récompenses liées à la performance sur les activités prises séparément.

2.4 Les indicateurs de la performance sont-ils performants ?

J. Heckman *et al.* (1997, 2002) se demandent dans quelle mesure les indicateurs de la performance utilisés dans un dispositif d'insertion professionnelle, le « Job Training Partnership Act » (JTPA) aux États-Unis correspondent aux objectifs stratégiques affichés par les pouvoirs publics.

Le JTPA, initié au début des années 1980 (il s'agit du plus ancien des systèmes fédéraux concernant les standards de la performance) est envisagé comme un partenariat entre les secteurs public, privé et non lucratif pour favoriser l'insertion et la formation professionnelle des plus démunis. Avant d'être remplacé par le « Workforce Investment Act », le JTPA était le programme fédéral d'insertion et de formation professionnelle le plus important. Le programme opérait par le biais de centres locaux, qui avaient le monopole de fourniture de ce type de services. Les individus dont la situation sociale correspondait aux critères définis (bas revenus, bénéficiaires d'allocations sociales et sans emploi) pouvaient être sélectionnés pour participer au JTPA. Les services comprenaient la formation professionnelle, des stages subventionnés en entreprises privées et l'aide à la recherche d'emploi. La plupart des services ont été fournis par des prestataires privés (entreprises et organisations à but non lucratif) et publics (centres universitaires). Le but de JTPA était de fournir des opportunités de formation et d'emploi à « *ceux qui peuvent en tirer des bénéfices et à ceux qui en ont le plus besoin* » (Heckman *et al.*, 1997). Les auteurs montrent dans ce travail de recherche que les indicateurs de la performance des agences de JTPA ne sont pas corrélés et, dans certains cas, négativement corrélés, avec des mesures plus approfondies de l'impact des activités des agences à plus long terme. Selon les auteurs, cela n'est pas le résultat d'une erreur dans la définition des indicateurs, mais provient plutôt de difficultés plus conceptuelles liées au décalage entre les indicateurs de la performance en tant qu'outil de gestion et une véritable évaluation de l'impact du dispositif à plus long terme.

Les auteurs soulignent en effet un certain nombre de raisons pour lesquelles les critères de la performance sont fondés sur les résultats de court terme plutôt que sur les impacts de long terme (Heckman *et al.*, 2002, p. 11) Premièrement, pour être fonctionnel, le système de mesure de la performance doit fournir rapidement un *feedback* afin d'appuyer les processus de prise des décisions par les managers. Les informations de long terme permettent des études scientifiques, mais sont peu utilisables pour des décisions de court terme. Deuxièmement, les évaluations des expérimentations et des politiques prennent du temps. Troisièmement, les mesures fondées sur l'impact des systèmes d'évaluation de la performance (la valeur ajoutée plutôt que les résultats immédiats) sont souvent plus discutables. Il est ainsi difficile de connaître la valeur ajoutée car cela demande de déterminer quelle aurait été la situation de l'individu (emploi, salaire) s'il n'avait pas participé au programme. Enfin, les mesures de la performance fondées sur les résultats sont moins coûteuses à produire que celles fondées sur les impacts. En effet, une étude d'impact demande une intervention d'experts et des données spécifiques, alors que les informations sur les résultats sont directement disponibles.

Au total, J. Heckman *et al.* (1997) fournissent une vision critique de l'introduction des mécanismes incitatifs au sein des organisations publiques. Ils soulignent tout particulièrement l'importance de ne pas confondre les efforts ciblés avec des efforts productifs (p. 394). À la lumière des tendances actuelles à fixer des objectifs très précis et chiffrés aux directeurs des agences publiques, ils rappellent que la focalisation sur certains objectifs ne contribue pas forcément aux objectifs politiques plus généraux et à long terme. De plus, les objectifs des organisations publiques, comme JTPA, sont souvent ambigus et contradictoires, car politiquement définis. J. Heckman *et al.* suggèrent qu'une certaine inefficience pourrait être admise comme faisant partie d'un compromis politique. Dans le cas du JTPA, ce serait un compromis entre les objectifs d'efficience, c'est-à-dire de sélection des publics qui pourrait tirer du programme des meilleurs bénéficiaires (ou la « valeur ajoutée »³⁴), et les objectifs d'équité, c'est-à-dire de sélection des publics le plus en difficulté.

Une autre dimension des indicateurs de la performance concerne le caractère subjectif des critères pris en compte. Comme le souligne G. Brewer (2006), les mesures de la performance sont « *toujours subjectives* » car elles sont construites socialement ou politiquement. Selon Brewer, le trait caractéristique du secteur public est que les mesures de la performance y sont influencées notamment par la politique, et reflètent généralement des éléments jugés importants et désirables. D'un point de vue différent, C. Prendergast (1999, 2002) attire l'attention sur la subjectivité des évaluations due aux biais relationnels (entre le superviseur et l'employé) ou aux biais liés à la tendance des superviseurs à réduire les coûts des évaluations.

3. LES EFFETS DES INCITATIONS SUR LES COMPORTEMENTS INDIVIDUELS ET ORGANISATIONNELS

De nombreux travaux ont étudié les conséquences de l'introduction des incitations pécuniaires sur les comportements des organisations et des individus qui les composent. Dans les sections qui suivent, nous avons regroupés un certain nombre de ces travaux selon une approche sectorielle car il n'est pas toujours possible de séparer les résultats des études portant sur les comportements individuels ou organisationnels. La plupart des travaux s'intéressent à l'introduction des différents schémas incitatifs, mais moins nombreux sont ceux qui étudient les incitations implicites. Les principaux travaux présentés ci-dessus ont été menés aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie.

³⁴ L'efficience est définie ici comme le montant des gains obtenus par les individus participant au programme moins les coûts du programme.

3.1 Dans l'insertion et formation professionnelle

L'exemple américain : le cas de Job Training Partnership Act

Le secteur de l'insertion et de la formation professionnelle, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, a constitué un terrain de recherches consacrées aux effets de l'introduction des systèmes d'incitations à la performance.

M. Cragg (1997) examine l'importance du phénomène d'aléa moral sur l'exemple de *Job Training Partnership Act*, le programme public de formation et d'insertion professionnelle aux États-Unis dont il a déjà été question plus haut. L'objectif de ce programme est formulé en termes de « plus-value », autrement dit, la formation professionnelle doit accroître les gains des personnes prises en charge. Le problème d'aléa moral peut ici engendrer un phénomène « d'écumage » (une sélection d'individus plus aptes à trouver un emploi et une rémunération plus élevée, même sans la participation au programme). L'étude tente de répondre à des questions concernant les incitations : y a-t-il des effets d'aléa moral, c'est-à-dire de sélection biaisée des participants ? Quels sont les effets associés à l'incitation sur la performance ? Les incitations plus importantes améliorent-elles les résultats ?

L'hypothèse de *cream-skimming* est confirmée par les résultats de l'étude dans la mesure où dans les États avec des taux de chômage plus élevés, les individus ayant plus d'expérience (ou plus « aptes ») ont plus de chances d'être recrutés dans le programme. Mais ce phénomène peut être aussi souhaitable, et non lié à l'aléa moral, si la valeur ajoutée est plus importante pour ces personnes. M. Cragg répond à cette question en montrant que l'augmentation de revenus pour les personnes plus expérimentées est inférieure à celle des moins expérimentées (et moins susceptibles d'être recrutées pour le programme). Le phénomène de sélection (*cream-skimming*) ne semble donc pas améliorer l'objectif final du programme (qui est l'augmentation de la valeur ajoutée). M. Cragg trouve néanmoins des effets positifs du système incitatif sur la performance du programme (en termes d'augmentation de la valeur ajoutée par rapport au programme précédent, sans les incitations fondées sur la performance), mais les résultats ne sont significatifs qu'au niveau de 15 % (p. 159). Enfin, en comparant les deux types de systèmes incitatifs utilisés dans les différents États américains, il trouve des plus values estimées plus importantes pour les systèmes incitatifs plus intenses, mais les résultats ne sont pas statistiquement significatifs (les variables des politiques incitatives sont significatives qu'au niveau de 20 % (p. 159)).

G. Courty et P. Marschke (2002) étudient la question des incitations à la performance au niveau organisationnel sur l'exemple de ce même programme. Les ressources étant allouées au sein de chaque État selon le nombre de personnes défavorisés, la question posée ici concerne le lien entre la performance des agents (mesurée par les objectifs en termes des résultats de leurs activités d'insertion et les coûts encourus) et les budgets et récompenses reçus. Les résultats empiriques suggèrent que les unités plus petites reçoivent plus de budgets, mais n'exercent pas plus d'effort. D'après G. Courty et P. Marschke, cela pourrait être dû au caractère multi-objectif des tâches confiées aux agences : les États, qui allouent les budgets, peuvent avoir des objectifs différents de ceux du département du Travail qui choisit les mesures de la performance. De plus, en pratique, ces processus peuvent être influencés par d'autres facteurs que la performance, notamment des facteurs politiques et sociaux, tels les réseaux ou le lobbying, difficilement détectables pas des méthodes quantitatives.

L'exemple britannique : le cas de Jobcentre Plus

Burgess *et al.* (2004) évaluent un programme-pilote qui introduit des incitations pécuniaires collectives au sein de plusieurs agences publiques britanniques : une agence d'insertion professionnelle (*Jobcentre Plus*), une agence de protection enfantine (*Child Support Agency (CSA)*) et une agence

de collectes de taxes (*HM Customs and Excise*)³⁵. Nous décrivons ici l'exemple de *Jobcentre Plus*. La mission de *Jobcentre Plus*, une agence publique britannique, est construite autour de l'aide à la recherche d'emploi et des demandes d'allocations de chômage ou d'invalidité. Le public de *Jobcentre Plus* regroupe des personnes en difficulté avec des caractéristiques très hétérogènes : des personnes âgées, handicapés, jeunes. C'est une organisation de statut non lucratif, créée en avril 2002 à la suite d'une réorganisation débutée en juin 2001 de *Benefits Agency* (allocations sociales) et *Employment Service* (agence de l'emploi). Cinq objectifs résultant de la réorganisation sont assignés aux managers des 90 districts (réunissant 1 300 bureaux).

Chacun de ces objectifs apporte un bonus fixe à chaque membre d'équipe en fonction du grade. Pour obtenir un bonus, le district doit atteindre au moins deux objectifs. Si les cinq objectifs sont atteints, 50 % sont ajoutés au bonus. Les objectifs fixés sont caractérisés à la fois par une interdépendance positive (par exemple, le fait de mieux comprendre les besoins du public peut réduire le temps du chômage) et négative (le temps passé sur une activité peut réduire le temps consacré à une autre). Les objectifs sont difficiles à mesurer et contiennent un élément aléatoire important, car dans certains cas, ils sont évalués au moyen d'un contrôle aléatoire (« client mystère » pour évaluer la qualité de l'accueil du public).

S. Burgess *et al.* trouvent des effets positifs du schéma dans les districts « incités », mais décroissants avec l'augmentation de la taille des bureaux (au-delà de 60 employés, il n'y a pas d'effets positifs). Cela suggère l'existence du phénomène de « passagers clandestin » dans les bureaux de grande taille. En ce qui concerne les districts, les effets du schéma incitatif sur les entrées en emploi diminuent avec le nombre de bureaux dans le district. Les auteurs montrent aussi que les employés semblent focaliser leurs efforts sur les objectifs quantitatifs au détriment de la qualité du service, mesurée d'une manière moins claire et plus aléatoire.

3.2 Dans le secteur de l'éducation

Les réformes récentes menées dans le secteur de l'éducation, aux États-Unis ou dans d'autres pays (notamment la Grande-Bretagne), comprennent plusieurs sortes de mesures. D'une part, des évaluations régulières de la performance des écoles ont été introduites (en fonction de la performance des élèves) et les résultats de ces évaluations sont rendus publics. D'autre part, les salaires des enseignants sont liés à la performance, avec l'introduction de bonus. Ces réformes (et les expérimentations qui y ont été associées) ont constitué un terrain propice pour les recherches sur les effets des salaires à la performance et des mesures de la performance dans le secteur public.

Aux États-Unis, la plupart des enseignants des écoles publiques sont rémunérés sur la base de grilles de salaires fondées sur les diplômes et l'expérience (Figlio et Kenny, 2007). Pourtant, au début du XX^e siècle, près de la moitié des districts américains utilisaient le salaire au mérite pour rémunérer les enseignants.

Cette proportion est descendue jusqu'à 20 % en 1939, puis à 4 % en 1953 (Figlio et Kenny, 2007, *cf.* Murnane et Cohen, 1986). Mais la rémunération des enseignants liée à la performance a de nouveau commencé à gagner du terrain durant les dernières décennies. Tandis que 10 % des districts utilisaient ce type de schémas en 1984, leur nombre est passé à 12 % en 1993 (Figlio et Kenny, 2007, *cf.* Ballou, 2001). En Floride, par exemple, les districts réservent un minimum de 5 % de la masse salariale pour récompenser la performance des enseignants. Un système de rémunération fondée sur la performance des étudiants était récemment approuvé par le conseil de l'éducation de l'État de Floride (Figlio et Kenny, 2007, p. 902).

D. N. Figlio et L. W. Kenny utilisent les données de l'enquête NELS (*National Education Longitudinal Survey*) débutée en 1988 auprès d'un ensemble des étudiants de 1 052 écoles. Cette enquête

³⁵ Devenue en 2005 *HM Revenue and Customs*.

fournit des informations concernant la performance des étudiants dans les différentes disciplines : la lecture, les mathématiques, la science et l'histoire³⁶, mais aussi d'autres facteurs pouvant influencer la performance (les caractéristiques des étudiants, les niveaux d'éducation des parents). Ces données sont combinées avec celles d'autres enquêtes du même type.

Le modèle empirique inclut des variables explicatives liées aux résultats et capacités des étudiants (les scores obtenus et les caractéristiques individuelles et des parents), ainsi que des indicateurs qui signalent la présence d'incitations plus ou moins fortes. Dans l'échantillon, les écoles pratiquant les augmentations au mérite accordaient ces dernières à 43 % des enseignants en moyenne (la médiane se situe au niveau de 10 %³⁷) et 36 % des enseignants en moyenne percevaient des bonus dans les écoles pratiquant ce type d'incitation (avec une médiane de 14 %).

Les résultats de cette étude permettent de rendre compte des différences entre l'utilisation des systèmes incitatifs dans les écoles publiques et privées. D. N. Figlio et L. W. Kenny (2007) trouvent une relation (bien qu'assez faible) entre la performance des élèves et les incitations des enseignants au sein des écoles publiques (4 515 élèves des 502 écoles). Selon l'ampleur de l'implantation du système incitatif, les scores obtenus par les élèves augmentent de quelques points. Contrairement aux incitations positives, les incitations négatives (licenciement d'au moins un enseignant) n'ont pas d'effets statistiquement significatifs sur la réussite des élèves. Les régressions sur les échantillons séparés selon le niveau de revenu familial ont montré qu'il existe une relation positive entre la réussite des élèves et les incitations pécuniaires des enseignants dans les écoles des classes de revenu modestes et moyennes. En revanche, pour les écoles où le revenu moyen des familles est élevé, cette relation n'est pas significative. Ce résultat pourrait suggérer que les salaires au mérite et plus généralement les incitations pécuniaires sont plus efficaces dans les écoles où le contrôle de la part des parents n'est pas suffisant. Mais cette relation doit être considérée avec précaution, car le résultat peut être dû à d'autres aspects non observés par l'enquête, comme par exemple le fait que les écoles mettant en place des systèmes d'incitations pourraient être aussi celles qui sont par ailleurs plus innovantes. Enfin, la sélectivité dans l'attribution des récompenses semble compter : dans les cas où les récompenses liées à la performance sont attribuées à une large fraction de personnel, la réussite scolaire ne semble pas être associée à l'existence d'incitations pécuniaires.

R. Eberts *et al.* (2002) analysent l'impact du système de salaire au mérite introduit en 1996 dans une école américaine sur les résultats des étudiants. Le système de rémunération liée à la performance (RLP) est fondé sur les performances individuelles des enseignants. Dans ce cas précis, l'introduction de la RLP visait à une amélioration de la qualité des enseignements. Les auteurs comparent les résultats des deux écoles équivalentes d'un même comté américain (mais l'une avec et l'autre sans RLP). En complément du salaire de base en fonction de leurs niveaux de diplôme, les enseignants pouvaient percevoir deux types de bonus : l'un fondé sur la présence des étudiants et l'autre sur les évaluations des enseignements par les étudiants. Les résultats des comparaisons (par double différence) ont démontré que les enseignants ont répondu aux incitations économiques qui leurs ont été fournies. En effet, la présence des étudiants (mesurée par le pourcentage des étudiants ayant achevé les cours pour lesquels ils se sont inscrits) était plus importante dans l'école ayant introduit la RLP. Ce résultat est conforme aux effets attendus de l'introduction de la RLP. Ils étudient ensuite l'impact de l'introduction de la RLP sur d'autres critères de résultats des étudiants : la présence quotidienne, ainsi que les moyennes obtenues et le pourcentage des étudiants ayant réussi les cours. L'analyse révèle des effets négatifs de l'introduction de la RLP sur tous les critères mentionnés ci-dessus (l'effet sur les moyennes des étudiants n'est cependant pas très significatif).

³⁶ Les mathématiques et la lecture sont les deux disciplines les plus importantes (« *high-stake* », Jacob, 2005) dans la mesure où les évaluations de la performance des enseignants sont généralement fondées sur les scores des tests de ces deux disciplines (Jacob, 2005).

³⁷ Ce qui signifie que 50 % des écoles accordaient à moins de 10 % et 50 % à plus de 10 %.

Cette étude illustre bien le fait que les critères d'attribution de récompenses peuvent ne pas correspondre aux résultats attendus (ici la présence des étudiants en fin de cursus ne s'associe finalement pas à de meilleurs résultats, contrairement aux hypothèses des administrateurs). Plus encore, comme le notent R. Eberts *et al.*, les critères retenus pour les récompenses peuvent avoir des effets négatifs directs sur la qualité des enseignements (par exemple, le fait de retenir les étudiants ayant des niveaux plus faibles peut affecter le niveau des autres). En résumé, l'étude a montré que les systèmes de RLP peuvent inciter les individus à produire les résultats qui sont directement récompensés au dépend d'autres résultats souhaitables.

Une enquête auprès des enseignants des écoles d'un comté américain menée en 2006 (1 691 répondants) s'est intéressée à leur perception de la rémunération fondée sur la performance individuelle (Jacob et Springer, 2007). De manière générale, 50 % des enseignants ont répondu avoir été d'accord avec le fait que le système de rémunération liée à la performance individuelle représente un changement positif, et 56 % ont été d'accord avec le fait que la RLP peut avoir des effets négatifs sur la collaboration entre les enseignants. Cependant, les attitudes vis-à-vis de la RLP varient en fonction des caractéristiques des répondants : les enseignants les moins expérimentés, ceux ayant rapporté une moindre aversion au risque et ceux qui se disaient plus efficaces semblent être plus favorables à la RLP.

B. Jacob (2005) étudie l'impact d'un système d'évaluation des résultats des élèves au travers des scores obtenus pour les tests jugés les plus importants (la lecture et les mathématiques) sur la réussite globale des élèves³⁸. Les résultats des tests dans ces seules matières étaient utilisés pour rendre compte de la performance des écoles. Cette étude a mis en évidence l'orientation des efforts des élèves vers ces matières au détriment des autres, les enseignants ayant répondu ainsi aux incitations. Une étude de C. Stoddard et P. Kuhn (2006) s'intéresse au lien entre les efforts des enseignants mesurés par le nombre d'heures de travail et les réformes introduisant des incitations pécuniaires. De 1983 à 1998, le nombre d'heures de travail des enseignants a augmenté autant dans les États ayant introduit les réformes que dans les États qui ne l'ont pas fait. L'augmentation générale des heures de travail des enseignants serait donc due à d'autres facteurs.

3.3 Dans les administrations fiscales

S. Burgess *et al.* (2006) ont évalué l'introduction d'incitations collectives au sein de l'administration fiscale britannique. Il s'agissait de déterminer les effets de deux schémas expérimentaux (l'un favorisant les managers et l'autre plus égalitaire) sur la performance des équipes et de déterminer les facteurs explicatifs des éventuels changements. Ce travail a montré que si les efforts fournis par les employés ne semblaient pas avoir augmentés, on pouvait observer une certaine amélioration de la productivité grâce notamment à une réorganisation et une réallocation du temps vers des tâches particulièrement valorisées. Par ailleurs, l'équipe où le schéma « égalitaire » a été appliqué s'est révélée plus performante.

Au Brésil, un système d'incitations financières a été introduit dans le service de collecte d'impôts. C. Kahn *et al.* (2001) ont étudié l'impact de ces incitations financières sur la performance des équipes en matière de détection et de pénalisation des fraudeurs fiscaux³⁹. Le système d'incitations introduisait des bonus importants, pouvant aller jusqu'au double d'un salaire annuel moyen. Les auteurs ont utilisé les données de panel sur six ans pour dix régions, incluant trois années avant et trois années après l'introduction du système incitatif. Selon cette étude, le système incitatif a eu des effets très positifs mais très variables (entre 19 et 145 %) selon les régions sur les montants des pénalités collectés.

³⁸ Il s'agit ici d'un programme dont les principes ont été généralisés plus tard par la loi « No Child Left Behind Act » en 2001-2002.

³⁹ La description de cette étude est fondée sur Burgess et Ratto, 2003.

3.4 Dans le secteur de la santé

B. Croxson *et al.* (2001) étudient les conséquences de l'introduction des incitations financières dans la pratique des médecins généralistes britanniques dans les années 1993-1997⁴⁰. L'une des mesures de la réforme du système de santé visait à rendre les médecins généralistes responsables du coût financier de leurs décisions concernant le traitement des patients. Dans ce système, les médecins « *fundholders* » (détenteurs des fonds) disposent d'un budget global qu'ils répartissent comme bon leur semble pour respecter le contrat qu'ils établissent avec leurs tutelles (Elbaum *et al.*, 2007). Les budgets attribués aux médecins *fundholders* dépendent de leurs activités précédentes. Mais comme il y a peu de contrôle concernant l'usage de ces fonds, les médecins peuvent chercher à augmenter leurs activités juste avant l'obtention de statut de *fundholder* et les diminuer ensuite, afin de garder le surplus pour eux (le problème d'aléa moral).

B. Croxson *et al.* (2001) se sont intéressés à la question de l'influence de ce système sur le comportement des médecins : ont-ils adopté ce comportement ou l'existence des normes professionnelles et le contrôle des pairs les en ont-ils dissuadés ? Cette étude montre que les médecins ont répondu aux incitations de manière à augmenter leurs budgets attribués et à obtenir ainsi un surplus financier. Même si ce résultat ne porte pas directement sur les effets de la réforme sur les services de la santé, il est important à plus d'un titre. D'une part, il met en évidence des effets sur le traitement des malades : certaines personnes ont reçu des traitements alors que leurs cas pouvaient attendre et l'augmentation artificielle du nombre d'hospitalisations a transféré des ressources financières vers les *fundholders*, au détriment de ceux qui n'avaient pas encore adopté cette pratique. Si les médecins retiennent le surplus de leurs budgets, non seulement le gain pour les patients des *fundholders* n'est au mieux que ponctuel, mais de plus les médecins *non-fundholders* et leurs patients se trouvent pénalisés par les transferts injustifiés des ressources. Finalement, l'introduction des incitations financières dans le secteur de la santé au Royaume-Uni semble, d'après cette étude, avoir des effets négatifs inattendus sur l'équité du service fourni.

L'étude de C. Propper *et al.* (2003) examine l'impact de l'introduction de la compétition dans le secteur britannique de la santé. Avant 1991, les hôpitaux publics britanniques recevaient leurs ressources financières du gouvernement central en fonction de la population locale. En 1991, l'administration conservatrice a créé un système d'acheteurs, financés par le gouvernement central, libres d'acheter les services de la santé pour leurs populations aux fournisseurs publics ou privés (Propper *et al.*, 2003). Ainsi, les hôpitaux publics ont dû entrer en compétition les uns avec les autres et avec les prestataires privés pour obtenir des contrats avec les acheteurs publics. Cette compétition était activement promue par le pouvoir public jusqu'au milieu des années 1990, puis, en 1997, le gouvernement travailliste a changé de direction en soulignant l'importance de la coopération, plutôt que de la compétition.

C. Propper *et al.* (2003) étudient en particulier les effets de la compétition sur la qualité fournie par les hôpitaux. La qualité du service a été approchée ici par les taux de mortalité (de 1991 à 1999) suite à un infarctus dans les trente jours depuis l'admission du patient à l'hôpital (une mesure utilisée également dans plusieurs études américaines). L'étude qui englobe au total 226 hôpitaux utilise plusieurs mesures de la compétition en fonction du nombre d'hôpitaux concurrents dans leurs périmètres respectifs. Les résultats de cette étude montrent que la compétition semble affecter négativement la qualité des traitements d'infarctus : les taux de mortalité due à un infarctus sont plus importants dans les hôpitaux soumis à plus de compétition. Il est possible que les hôpitaux aient diminué la qualité là où l'élasticité de la demande est faible (comme dans le cas de traitement d'infarc-

⁴⁰ Les données portaient sur les activités de 59 cabinets de généralistes (comprenant 226 individus).

tus)⁴¹ et l'aient amélioré là où l'élasticité de la demande est plus importante (par exemple, les soins dentaires). Mais l'étude ne permet pas de répondre à cette question.

3.5 Les effets des incitations « implicites »

Les travaux examinés ci-dessus posent la question des effets de l'introduction des incitations pécuniaires dans le but d'augmenter la performance du secteur public et de ses employés. Mais les incitations directes à la performance ne sont qu'une partie d'un ensemble complexe des facteurs pouvant affecter celle-ci. D'après J. W. Wilson (1989, *cf.* Burgess et Metcalfe, 1999), les motivations liées à la carrière sont souvent plus importantes pour les fonctionnaires que les incitations pécuniaires. Plusieurs aspects peuvent jouer ici : le désir d'influencer la sphère publique ou les motivations dites pro-sociales (François, 2000), ou encore ce que certains auteurs appellent les incitations implicites. Le premier aspect relève plutôt de la question des motivations intrinsèques ou des motivations de « service public ». En revanche, l'idée des incitations implicites – ou des contrats implicites – a trait aux anticipations des salariés concernant leur situation dans le futur. Pour les employés en contrats à durée déterminée, ce pourrait être la possibilité d'une reconversion en contrat à durée indéterminée. Les employés en CDD peuvent ainsi être incités à fournir plus d'effort s'ils perçoivent une possibilité d'être reconduits en CDI. Les incitations implicites négatives sont liées, au contraire, au risque de perdre un emploi. Il existe, à notre connaissance, peu d'études concernant les effets des incitations implicites spécifiques au secteur public⁴². On pourrait cependant citer le travail de S. Bradley *et al.* (2007) qui se sont intéressés aux effets de ce type d'incitations au sein de l'administration d'un État australien pour une période 2001 à 2004. Plus précisément, ils examinent les effets des incitations positives (mesurées par la probabilité de reconversion des CDD en CDI), ainsi que les effets des incitations négatives (mesurées par le risque de non-renouvellement de CDD) sur les efforts fournis par les employés temporaires. Ils trouvent que ces deux facteurs diminuent l'absentéisme. Mais les effets des incitations positives semblent être plus importants que ceux des incitations négatives.

4. CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons examiné les conséquences de l'application dans le secteur public de pratiques de gestion des ressources humaines axées sur la performance. La littérature économique souligne un certain nombre de facteurs qui déterminent les choix et le degré d'utilisation des différentes formes d'incitations. Cette littérature étudiant les conditions d'efficacité des différentes formes salariales concluent que, dans certains cas, les salaires fixes s'avèrent plus appropriés que les systèmes d'incitations impliquant des récompenses liées à la performance. Bien que présentes parfois aussi dans certaines organisations marchandes, la plupart des caractéristiques favorables aux salaires fixes se trouvent plus souvent réunies dans les organisations issues du secteur public. Ces caractéristiques sont liées aux objectifs d'intérêt général et à des aspects organisationnels propres au public, influencés à la fois par les facteurs économiques, politiques et idéologiques.

Les travaux étudiés dans ce chapitre révèlent notamment la difficulté d'observer les contributions individuelles aux résultats et l'importance des efforts collaboratifs ; le grand nombre de parties prenantes participant explicitement ou implicitement à la définition des objectifs ; le décalage fréquent entre les objectifs fixés à court terme et les résultats souhaités à long terme ; les motivations du personnel autres que pécuniaires. L'examen des études empiriques a montré que des gains de performance par rapport aux objectifs fixés peuvent être dans certains cas obtenus au sein des organisations publiques. Mais les sources de ces gains ne sont pas forcément liées à l'augmentation des ef-

⁴¹ La demande pour les soins des infarctus est caractérisée par une faible élasticité dans la mesure où elle ne varie pas avec le prix de traitement.

⁴² Par exemple, dans la revue de la littérature de S. Burgess et L. Metcalfe (1999) sur les incitations dans le secteur public, aucune étude empirique n'est citée.

forts des personnels, ils peuvent être plutôt dus à une réorganisation (réallocations des ressources humaines et des efforts) en fonction des objectifs demandés.

Chapitre 5

SECTEUR PUBLIC : DES MOTIVATIONS SPÉCIFIQUES ?

1. INTRODUCTION

Bien qu'initialement absentes de l'agenda des réformes, les transformations dans la gestion des ressources humaines ont finalement été au cœur du mouvement du Nouveau Management Public. Aussi trouve-t-on, parmi les préoccupations majeures des recherches autour de ces réformes, les questions relatives aux motivations des personnels. Ainsi, les systèmes de rémunération liée à la performance, empruntés au secteur privé, ont-ils été considérés dans ces réformes comme des moyens de renforcer la motivation des agents publics et d'améliorer la performance des organisations du secteur public. En effet, en récompensant les salariés en fonction des résultats, la rémunération liée à la performance (RLP) serait de nature à les motiver, à les satisfaire davantage dans leur travail et pourrait ainsi éventuellement contribuer à une plus grande efficacité de leur organisation (Moon, 2000). Cependant, les travaux examinés dans le chapitre précédent montrent que la RLP n'est pas toujours le moyen le plus approprié pour améliorer la performance organisationnelle dans le secteur public. L'accent a été mis notamment sur les spécificités des organisations publiques, leur caractère « multi-tâches », le rôle important de la coopération, le souci d'équité et d'autres considérations normatives, ainsi que les imperfections des critères et les difficultés de mesure de la performance aussi bien organisationnelle qu'individuelle.

La question posée dans ce chapitre concerne plus précisément les motivations des individus qui ont choisi de travailler dans le secteur public. Comme le montrent certains travaux, le niveau et le type des motivations spécifiques des individus influencent les choix sur le marché du travail et la performance individuelle, mais aussi organisationnelle (Perry, 1996). Quels sont les facteurs de motivation et d'engagement des personnes vis-à-vis de leurs organisations ? Sont-ils les mêmes dans le secteur public et dans le privé ? Y a-t-il une différence de niveau d'engagement vis-à-vis de l'organisation, selon son activité ou son statut public ou privé ?

En réponse à ces préoccupations, ce chapitre est structuré de la manière suivante. Dans la section qui suit, nous présentons un ensemble de définitions autour des motivations souvent considérées dans la littérature économique et en sciences politiques comme étant caractéristiques du secteur public, et les conséquences théoriques que cela implique. Il s'agit ici notamment de notions proches, mais pas toujours clairement délimitées, comme la motivation intrinsèque (Kreps, 1997), la motivation de service public (François, 2000) ou, plus rarement, le comportement pro-social (Gregg *et al.*, 2008). Puis, nous présentons une série d'arguments, que l'on trouve dans la littérature économique, selon lesquels la spécificité des organisations appartenant au secteur public (défini au sens large) conduirait à ce que les personnes caractérisées par ce type de motivations y seraient plus présentes relativement au secteur privé. Nous étudions ensuite les capacités de ces organisations à attirer les personnes intrinsèquement motivées et comment elles pourraient être considérées comme une source d'avantages organisationnels. Enfin, nous présentons quelques travaux empiriques.

2. DÉFINITIONS ET IMPLICATIONS THÉORIQUES

La théorie de la motivation intrinsèque remet en question les modèles classiques de la relation agent-principal, sur lesquels est fondée la théorie des incitations. En effet, l'une des hypothèses centrales postule ici une « désutilité de l'effort », d'où découle le caractère conflictuel de la relation

entre l'agent et le principal. Autrement dit, l'effort de l'agent est supposé diminuer son utilité, alors que l'intérêt du principal est d'obtenir un effort maximal de la part de l'agent. La théorie de la motivation intrinsèque remet en question l'hypothèse de désutilité de l'effort et le caractère conflictuel des intérêts des agents et du principal. Le concept de motivation intrinsèque souligne notamment le fait que le travail peut procurer un plaisir ou une satisfaction en soi. Par conséquent l'effort peut, dans une certaine mesure, accroître l'utilité individuelle (Kreps, 1997, p. 361.) Dans la littérature économique, la notion de la motivation intrinsèque est souvent utilisée comme synonyme de la motivation pro-sociale, de service public ou de comportement altruiste. En l'absence de consensus⁴³, nous considérons que les concepts de motivation de service public ou de motivation pro-sociale sont utilisés plus spécifiquement dans les contextes relatifs aux organisations du secteur public et nuancent la notion de motivation intrinsèque.

L'individu est intrinsèquement motivé lorsqu'il agit, non pas en réponse à une récompense venant de l'extérieur, mais parce que l'action en soi peut avoir une valeur pour lui. Dans le langage des économistes, la motivation intrinsèque peut être définie par le biais d'un paramètre qui représente pour l'individu le gain non pécuniaire qu'il obtient en travaillant (Albano et Leaver, 2005).

La motivation intrinsèque ne fait pas forcément référence à un secteur d'activité en particulier, mais elle caractérise bien, par exemple, les activités artistiques, alors que la motivation de service public ou la motivation pro-sociale réfère à un ensemble d'activités spécifiques au secteur public. Dans la littérature en sciences politiques, ce type de motivation est souvent présenté comme nécessaire à l'intégrité éthique de la Fonction publique. Selon J. Perry (1996), les motivations de service public sont définies comme une prédisposition des individus à répondre à un certain type de besoins spécifiques au secteur public. Il distingue les besoins d'ordre rationnel (par exemple, le désir de participer à la formalisation des politiques publiques), normatif (l'engagement vis-à-vis de l'intérêt public, le sentiment de devoir et de justice sociale) ou émotionnel (les sentiments d'empathie, par exemple). Certains économistes définissent la motivation de service public comme une relation positive entre l'utilité individuelle et le niveau de service auquel cet individu contribue par son effort (François et Vlassopoulos, 2008). Cette forme de motivation fait référence à une motivation « *altruiste de servir les intérêts d'une communauté* » (cf. Rainey et Steinbauer, 1999).

Les éclairages offerts par la littérature sur les motivations de service public ont une implication importante pour les débats actuels sur la réforme des services publics, et notamment sur la transposition de certaines méthodes de management du secteur privé dans le secteur public (Moon, 2000 ; François et Vlassopoulos, 2008). L'une des principales conséquences d'une mise en lumière de ce type de motivations concerne le fait que l'introduction des incitations pécuniaires peut avoir des effets négatifs spécifiques au secteur public à la fois sur les motivations, sur la performance des employés et sur la performance organisationnelle. En remettant en question le caractère conflictuel des intérêts de l'agent (employé) et du principal (l'employeur), on admet aussi la possibilité que l'employé puisse s'approprier certains des objectifs de son employeur. Dans la littérature économique, ce phénomène est souvent considéré sous l'angle d'engagement vis-à-vis de l'organisation (Moon, 2000) ou d'adhésion à certaines normes de comportement (internalisation des normes) (Kreps, 1997 ; Sliwka, 2003).

L'un des effets les plus connus dans la littérature économique de l'introduction des incitations pécuniaires à la performance est celui d'éviction des motivations. D. Kreps (1997) illustre ce phénomène au travers d'un exemple de relation entre les employés et l'employeur. Supposons qu'au départ cette relation était fondée sur l'absence de contrôle et les échanges symboliques de dons (dons du travail en échanges des récompenses symboliques). Dans ce type de rapports de proximité, l'employé intégrerait le bien-être de l'employeur dans sa propre fonction de bien-être. Puis, supposons que ce rapport change et que l'employeur décide d'introduire un système d'incitation lié à la performance. L'employé perçoit ce changement comme un signal selon lequel sa relation avec l'employeur passe

⁴³ Voir A. Kunz et D. Pfaff (2000) pour plus de détails et différentes définitions.

d'un registre symbolique (fondée sur une relation de confiance et sur les valeurs communes) à un registre marchand. Le passage d'une relation d'échange symbolique à une relation d'échange marchand pousserait l'employé à agir en conséquence, c'est-à-dire à essayer de tirer un maximum d'utilité des opportunités qui se présenteraient pour lui.

D. Sliwka (2003) développe cette intuition et explique de manière formalisée la façon dont les incitations pécuniaires peuvent évincer les motivations des employés. Dans un modèle de relation agent-principal, il introduit d'abord deux types d'agents (employés) : des agents dits « fiables » (c'est-à-dire ceux qui adhèrent au contrat conclu avec le principal, même en l'absence de contrôle et même si leur actions ne sont pas vérifiables) et des agents « économiquement rationnels » (c'est-à-dire qui ne respectent le contrat que s'ils se savent contrôlés). En faisant varier les proportions des deux types d'agents, D. Sliwka montre que si tous les agents sont « fiables », il serait optimal de garder les salaires fixes. Non seulement les schémas incitatifs seraient inutiles, mais ils imposeraient des coûts supplémentaires (par exemple, liés aux mesures de la performance et au contrôle).

Ensuite, D. Sliwka introduit dans le modèle un troisième type d'employés, les « conformistes », c'est-à-dire ceux qui choisissent de respecter ou non le contrat en l'absence de contrôle en fonction du comportement des autres. L'instauration d'un schéma incitatif accompagné d'un système de contrôle est perçue par les agents dits « conformistes » comme un signal que l'employeur considère la plupart des agents comme n'étant pas « fiables », et que les comportements opportunistes (économiquement rationnels) sont plus répandus au sein de l'organisation. Ainsi, les « conformistes » adopteraient les comportements opportunistes, alors qu'ils auraient pu rejoindre les agents « fiables » respectant les contrats de manière inconditionnelle. De cette façon, l'introduction des systèmes d'incitations pécuniaires et des systèmes de contrôle peut non seulement détériorer les motivations des salariés, mais également évincer les motivations des agents potentiellement « fiables », ce qui engendre des coûts de contrôle.

D'après Falk et Kosfeld (2004), la méfiance dans la relation agent-principal implique en effet des coûts « cachés » de contrôle. Dans une étude expérimentale, ils montrent comment la méfiance de l'employeur peut avoir un impact négatif sur la performance de l'agent. Les principaux dont la relation avec l'agent est fondée sur la confiance obtiennent en moyenne de meilleurs gains que les principaux qui tendent à contrôler les actions de l'agent. Notons que l'évolution des systèmes de contrôle des salariés peuvent jouer sur ces relations : en effet, le *monitoring* au travers les systèmes de contrôle électroniques connaît un développement important y compris au sein du secteur public (Oz *et al.*, 1998).

3. MOTIVATIONS SPÉCIFIQUES AU SECTEUR PUBLIC : UN AVANTAGE ORGANISATIONNEL ?

Pourquoi les motivations intrinsèques seraient-elles plus importantes dans le secteur public ? Ce phénomène est expliqué par des approches théoriques existantes sur les formes institutionnelles ou sur les phénomènes de sélection. P. François (2000) et P. François et M. Vlassopoulos (2008) proposent une explication en termes de forme institutionnelle. La réponse réside dans le fait que, contrairement aux entreprises privées classiques, les organisations publiques et non lucratives⁴⁴ ne s'approprient pas et ne distribuent pas les bénéfices.

Lorsqu'un employé de l'entreprise fournit un effort supplémentaire, l'entrepreneur pourra s'approprier les bénéfices réalisés grâce à ces efforts du salarié. Il peut aussi décider de diminuer les fac-

⁴⁴ Dans la suite de cette section, pour simplifier, nous allons utiliser le terme d'organisation à but non lucratif pour désigner à la fois les organisations à but non lucratif (représentant le tiers secteur) et les organisations publiques. En effet, la littérature consacrée aux motivations intrinsèques évoquée ici ne fait pas (ou très peu) de distinction entre les deux formes institutionnelles dans la mesure où, par opposition aux entreprises classiques, leur objectif premier est autre que la production et la distribution des profits. Mais dans d'autres contextes, la distinction entre les organisations publiques et non lucratives peut être au contraire d'une grande importance (voir, par exemple, J. Ballou et B. Weisbrod, 2003).

teurs de production substituables à l'effort supplémentaire fourni par l'employé, et l'*output* final de l'entreprise (et sa qualité) peut rester inchangé. Connaissant cela, les employés rationnels ne sont pas incités à fournir un effort supplémentaire, même s'ils sont des « altruistes purs », c'est-à-dire motivés par une augmentation du résultat de l'entreprise. Autrement dit, les agents intrinsèquement motivés souhaitant contribuer à la mission de l'entreprise vont penser que leur effort supplémentaire va simplement remplacer les contributions du principal.

Par contraste avec l'entreprise classique, les managers des organisations à but non lucratif (y compris publiques) ne sont pas (ou très peu) incités à réduire les facteurs de production lorsque les employés fournissent des efforts supplémentaires car ils ne sont pas censés produire (ou distribuer, dans le cas des organisations à but non lucratif) des profits. Le statut d'organisation publique (ou non lucrative) est une sorte de signal crédible pour les employés qui souhaitent fournir des efforts supplémentaires. Le fait de ne pas avoir pour but la réalisation des profits et le fait d'opérer sous la contrainte de non-distribution des bénéfices permet à ces organisations de bénéficier davantage des « dons d'efforts » par rapport aux entreprises classiques.

Mais l'entreprise classique peut aussi bénéficier des efforts supplémentaires de ses employés intrinsèquement motivés, à condition qu'elle s'engage de manière crédible à ne pas réduire ses facteurs de production lorsque les employés fournissent des efforts supplémentaires. Cependant, pour maintenir sa réputation en matière de traitement des efforts supplémentaires des salariés, le profit de l'entreprise devrait être positif. En revanche, une organisation à but non lucratif peut obtenir les « dons de travail » indépendamment de l'existence ou non de surplus. Par conséquent, les organisations publiques (ou à but non lucratif) peuvent davantage bénéficier des dons de travail. Selon une étude à partir de données américaines, 68,3 % des heures de travail bénévole ont été effectuées dans le cadre d'une organisation non lucrative privée, contre 5,6 % dans les entreprises et 26,1 % dans le secteur public (principalement au sein des écoles publiques) (Ziemek, 2006 p. 540).

L'avantage en termes d'efforts supplémentaires fournis par les employés peut se traduire par la réduction des coûts de services ou par une meilleure qualité. Certaines études montrent, notamment dans le domaine de la santé, les différences dans la qualité des services fournis par les organisations à but non lucratif par rapport à leurs homologues privés lucratifs (Weisbrod et Schlesinger, 1986 ; Mark, 1992, cf. Steinberg et Gray, 1993).

D. Weisbrod et M. Schlesinger (1986) trouvent ainsi que les organisations à but non lucratif privées et publiques enregistrent moins de plaintes de la part des patients ou de leurs familles que leurs homologues privés lucratifs.

La présence plus importante des individus intrinsèquement motivés dans le secteur public peut être aussi expliquée en termes de sélection. Les managers « intrinsèquement motivés » (ou « idéologues », Rose-Ackerman, 1986) agissent sous une contrainte éthique ou selon une certaine norme sociale. Selon les domaines d'activité, ces normes peuvent être plus ou moins établies⁴⁵. Ainsi, les organisations à but non lucratif attireraient des personnes pour lesquelles la possibilité de mettre en pratique des idées qui leurs sont chères serait plus importante que le gain financier (Rose-Ackerman, 1987, p. 812). De plus, un « idéologue » veillera à ce que le personnel embauché partage ses valeurs, ce qui pourra éventuellement procurer à l'organisation des avantages en termes de coûts de *monitoring* interne.

Dans une optique différente, R. Macchiavello (2008) s'intéresse particulièrement aux interactions entre les secteurs privé et public sous l'angle de la sélection des salariés intrinsèquement motivés dans le secteur public. Les agents sont supposés être hétérogènes quant à leurs motivations « pro-sociales » et la performance du secteur privé est supposée être positivement liée à la performance du secteur public (par exemple, un niveau d'éducation publique élevé affecte positivement la performance du secteur privé). Il montre les conditions sous lesquelles les individus motivés vont préférer

⁴⁵ D'après H. Hansmann (1980), aux États-Unis, ces normes éthiques seraient les plus développées dans les domaines de l'éducation supérieure et des hôpitaux (1980, p. 875).

travailler dans le secteur public et ne pas avoir de comportements opportunistes. L'avantage des pays développés serait la possibilité de recruter des agents intrinsèquement motivés tout en gardant un niveau de salaires suffisants pour prévenir l'aléa moral. Mais si le secteur public offre plus d'avantages, il peut attirer des agents « opportunistes ». R. Macchiavello (2008) souligne également que la présence de managers intrinsèquement motivés aux niveaux hiérarchiques élevés aurait des effets sur l'ensemble de la Fonction publique *via* le *monitoring*. On retrouve ici l'importance d'une certaine culture du service public (« esprit de corps », p. 211) à des niveaux hiérarchiques les plus élevés de la Fonction publique qui pourrait améliorer la performance de l'ensemble de la Fonction publique, alors que l'objectif d'attirer des managers du privé dans le public pourrait avoir un effet inverse.

Le modèle théorique de J. Delfgaauw et R. Dur (2004) souligne l'importance du pouvoir de monopsonne (c'est-à-dire acheteur unique) des organisations du secteur public sur l'offre du travail provenant des individus intrinsèquement motivés (« dévoués »). Dans ce modèle, les individus intrinsèquement motivés sont ceux qui obtiennent une utilité en exerçant leurs efforts au sein du secteur public. Au total, on distingue trois types d'agents en fonction de l'utilité (positive pour les agents « dévoués » ou négative pour les « normaux » et les « fainéants ») fournie par l'effort.

Dans le secteur public, l'effort peut être vérifiable ou non vérifiable. Lorsque l'effort est non vérifiable (au-delà d'un niveau défini par le contrat), seuls les agents « dévoués » seront prêts à exercer un effort supplémentaire. L'employeur public aura tout intérêt à attirer les individus « dévoués » car le salaire qu'ils vont exiger sera inférieur à celui des agents « normaux » (du fait qu'ils retirent une utilité de l'effort fourni).

Dans un modèle théorique, P. François (2000) cherche à préciser sous quelles conditions les employés animés par des motivations « pro-sociales » fourniraient des efforts supplémentaires et quel avantage peut en découler pour l'organisation. Les implications que l'on peut retenir du modèle sont les suivantes : l'importance pour les employés de voir le lien entre leurs efforts et les *outputs* de l'organisation, l'importance de la forme organisationnelle (profit ou mission), le fait que les méthodes de contractualisation issues du secteur privé peuvent à terme évincer les efforts supplémentaires, l'importance de l'autonomie et de la responsabilité, la délégation des tâches (p. 295-296).

4. LES MOTIVATIONS INTRINSÈQUES : SUPPORT EMPIRIQUE

À la fin des années 1990, les différents chercheurs notaient le manque d'évidences empiriques consacrée à la motivation intrinsèque (Perry, 1996 ; Kreps, 1997). Mais, comme l'a écrit l'économiste D. Kreps, même s'il y a peu d'évidences scientifiques convaincantes, les faits de la vie courante sont abondants (Kreps, 1997, p. 360). Ce manque est aujourd'hui en grande partie compensé par un nombre important de travaux expérimentaux mettant en lumière les différents aspects de la motivation intrinsèque (Kunz et Pfaff, 2002 ; Narcy, 2007). Mais les travaux spécifiques au secteur public ou ceux comparant les motivations des individus travaillant dans les secteurs privé et public (ou non lucratif) restent rares. On peut cependant citer plusieurs recherches empiriques sur les données britanniques (Gregg *et al.*, 2008), françaises (Narcy, 2007, 2008), européennes (Lanfranchi et Narcy, 2008) et américaines (Moon, 2000) qui abordent d'une manière ou d'une autre des questions relatives à la spécificité des motivations des salariés du secteur public (ou du secteur non lucratif au sens plus large).

Dans ces travaux, on peut constater plusieurs manières d'appréhender les motivations intrinsèques des salariés (Narcy, 2007). D'une part, les salariés qui sont les plus satisfaits par leur travail, à caractéristiques égales, peuvent être considérés comme motivés de manière intrinsèque. Il s'agit alors d'utiliser les données subjectives concernant la satisfaction au travail des salariés des différents secteurs, toutes choses égales par ailleurs. J. Lanfranchi et M. Narcy (2008) ont ainsi montré sur données européennes que les salariés du secteur non lucratif se déclarent être plus satisfaits par leur

travail, toutes choses égales par ailleurs, que leurs homologues du privé. Des études de différentiels des salaires peuvent aussi mettre en évidence des facteurs de motivations des individus autres que les motivations pécuniaires. Par exemple, selon M. Narcy (2007), les travailleurs du secteur non lucratif (associatif) en France sont plus intrinsèquement motivés car ils acceptent des niveaux de salaires inférieurs à ceux qu'ils pourraient obtenir dans le secteur privé à caractéristiques égales. Le fait que les salaires des cadres hautement qualifiés du secteur public soient inférieurs aux salaires de leurs homologues du privé, en France et dans d'autres pays développés, est aussi parfois considéré comme un support empirique de la présence d'une forme de motivation intrinsèque chez les fonctionnaires⁴⁶. Enfin, une autre manière d'appréhender les motivations intrinsèques des salariés, sous l'angle de la théorie du don du travail, est d'étudier les heures de travail supplémentaires non payées.

Dans la perspective de la théorie du don du travail, P. Gregg *et al.* (2008) fournissent un support aux prédictions théoriques quant au lien entre les motivations « pro-sociales » et la forme institutionnelle (François, 2000 ; Rose-Ackerman, 1996). Les motivations « pro-sociales » des employés des différents secteurs d'activité ont été approchées par le fait d'effectuer (ou pas) des heures de travail supplémentaires non payées. Les secteurs d'activités ont été classés en quatre types selon la mission (orienté vers une mission normative, par exemple santé, éducation, aide aux personnes âgées et autres activités dites « *non-care* »)⁴⁷ et la forme institutionnelle : non lucratif et lucratif. Les estimations montrent que les individus travaillant dans le secteur non lucratif orienté vers une mission ont plus de chances d'effectuer des heures supplémentaires que les individus travaillant dans le secteur privé aux activités équivalentes (c'est-à-dire lucratif orienté vers une mission). Afin de tester l'hypothèse concernant la sélection des individus selon leurs prédispositions à effectuer des efforts supplémentaires et la forme institutionnelle des organisations, P. Gregg *et al.* (2008) comparent les heures supplémentaires non payées de ceux qui ont changé de secteur (du non lucratif au lucratif, etc.) avec ceux qui y sont restés. Si les individus ayant changé de secteur sont statistiquement différents de ceux qui sont restés travailler dans ce secteur, cela pourrait signaler la présence d'un certain processus de sélection des individus en fonction de la forme institutionnelle de l'organisation-employeur. D'après les résultats, les individus ayant quitté le secteur non lucratif orienté vers une mission pour le secteur lucratif équivalent sont moins enclins à effectuer des heures supplémentaires non payées que ceux qui y sont restés. En somme, les organisations à but non lucratif ont plus de chances d'attirer ou de retenir des individus « intrinsèquement motivés ».

J. Moon (2000) s'intéresse au lien entre la motivation et l'engagement vis-à-vis de l'organisation dans les secteurs public et privé. Il analyse des données collectées en 1992 aux États-Unis, au cours d'une enquête auprès de directeurs généraux des agences publiques (les agences des gouvernements central et locaux) et des entreprises privées, et d'employés d'un niveau hiérarchique moyen. L'engagement (« *organizational commitment* », la variable expliquée) est mesurée par les questions, telles que « *le sentiment de fierté de travailler pour l'organisation* », l'importance du travail, le fait d'être prêt à fournir un effort supplémentaire, la loyauté vis-à-vis de l'organisation (ne pas vouloir changer d'employeur, même en cas de difficultés financières de l'organisation). Les variables censées influencer la relation de l'individu vis-à-vis de son organisation sont les facteurs de motivation intrinsèque et extrinsèque, la clarté des objectifs fixés, le degré d'autonomie, les caractéristiques individuelles (éducation, genre, ancienneté). La motivation intrinsèque est approchée par les questions sur le sentiment de satisfaction et l'importance du travail pour la personne ; les motivations extrinsèques sont mesurées par des questions concernant le sentiment de sécurité de l'emploi, l'augmentation de salaire et la promotion. Les régressions ont été menées sur plusieurs modèles : un modèle mixte incluant le secteur public et privé, et deux modèles séparés pour les deux secteurs. Selon cette étude, lorsque l'on estime la relation entre facteurs de motivation et engagement organisationnel sans distinguer les deux secteurs, l'engagement est positivement associé avec les deux facteurs de

⁴⁶ Mais il est difficile de rendre compte des avantages matériels extra-salariaux ou de ceux fournis par des contrats implicites.

⁴⁷ L'idée ici est de souligner l'importance du type de mission de l'organisation : les activités orientées vers une mission permettant aux individus de mettre en pratique leurs convictions ou leur « altruisme » et d'autres qui ne revêtent pas cet aspect. Dans la littérature anglo-saxonne, le premier type est souvent appelé « *care* » (littéralement prendre soin de quelqu'un) et le deuxième « *non-care* ».

motivation intrinsèque et avec seulement un facteur de motivation extrinsèque (les aspirations concernant le salaire). En revanche, les aspirations salariales semblent affecter l'engagement des individus seulement dans le secteur privé, alors que l'engagement des employés du secteur public ne semble être associé de manière significative qu'aux motivations intrinsèques. Cela constitue un support empirique à l'idée de la spécificité des motivations des employés du secteur public et l'inefficacité possible des incitations financières. Les facteurs comme la clarté des objectifs et l'autonomie affectent positivement l'engagement organisationnel de la même manière dans le secteur privé et public. En revanche, le niveau d'engagement est moins élevé dans le secteur public que dans le secteur privé, ce qui est interprété par l'auteur comme l'effet d'une baisse de moral des managers publics. Enfin, au sein du secteur privé, les managers de haut niveau semblent être plus « engagés » par rapport aux autres employés, alors que dans le secteur public, il ne semble pas y avoir de différences significatives en fonction des différents niveaux hiérarchiques. Comme le suggère J. Moon, il y a probablement moins d'écart dans les perceptions de l'engagement vis-à-vis de l'organisation entre les différents niveaux de management dans le public que dans le privé. Si l'on rapproche ces résultats des questions posées par l'introduction de la rémunération liée à la performance dans la Fonction publique, on peut avancer les éléments suivants. Les mesures visant à relier le salaire à la performance dans le secteur public peuvent ne pas avoir les effets attendus sur l'effort fourni par les agents publics. Mais certaines dimensions parfois contenues dans les réformes de la Fonction publique (comme la définition d'objectifs précis et l'autonomie) pourraient en revanche contribuer à renforcer l'engagement des employés vis-à-vis de leurs organisations.

Les approches empiriques des études évoquées dans ce chapitre ne sont pas sans limites. Il est, par exemple, difficile de dire si l'employé qui fait beaucoup d'heures supplémentaires n'est pas motivé par des considérations liées aux contrats implicites (par exemple, une possibilité de promotion). Dans les études des différentiels des salaires, il est souvent difficile de prendre en compte certains avantages non pécuniaires. Enfin, l'hypothèse selon laquelle les individus choisissent librement et à tout moment leur secteur d'activité (privé *versus* public) n'est pas toujours vérifiée, et peut dépendre de la conjoncture du marché du travail et de la spécificité des parcours professionnels dans la Fonction publique de certains pays.

5. CONCLUSION

La spécificité des motivations des employés du secteur public a des conséquences importantes notamment sur la problématique de l'introduction de la rémunération liée à la performance (RPL). La plupart des travaux que nous avons examinés dans le chapitre précédent soit concluent de manière plutôt sceptique quant à l'impact des mesures de la performance sur les résultats, soit soulignent les difficultés d'élaborer des mesures de la performance qui correspondraient exactement aux résultats recherchés. La multiplicité des acteurs intéressés par les résultats complique encore plus cette tâche. L'OCDE (2004) recommande de ne pas focaliser l'attention sur l'aspect « *purement rémunération* » de la RPL, mais la considérer plutôt comme partie intégrante d'une politique plus large de gestion des performances. D'après l'OCDE, la rémunération liée à la performance pourrait jouer le rôle d'un signal politique fort, « *annonciateur des évolutions nécessaires* » et constituer un moyen « *d'indiquer aux citoyens que la performance de l'administration fait l'objet d'une évaluation régulière* » (p. 51). La RPL est donc vue comme un moyen d'introduire des changements plus larges qui auraient, dans de « *bonnes conditions de gestion* », des effets positifs sur la performance *via* notamment un « *renouveau de la culture* ».

Mais, comme le montrent certains travaux mentionnés dans ce chapitre, ces changements devraient être menés avec une grande prudence, car ils pourraient non seulement détériorer les motivations des personnes ayant choisi de travailler dans le secteur public pour des raisons liées à la motivation intrinsèque ou à la motivation de service public, mais aussi évincer progressivement ce type de motivations au sein du service public. Or, ces motivations peuvent être source d'avantages pour les

organisations dont les missions sont susceptibles d'attirer des personnes intrinsèquement motivées, car elles ont alors plus de chances de bénéficier des dons du travail.

De plus, comme le soulignent certains travaux, la confiance durable dans la relation entre les employés et l'employeur peut permettre d'éviter des coûts de contrôle inutiles, voire nuisibles pour la motivation et la performance des personnels. Or, aujourd'hui, le choix des réformes semble être guidé par une vision qui privilégie les relations contractuelles explicites entre les agents et leur employeur public, au détriment d'une vision admettant l'importance de la motivation de service public, et certaines pratiques du « Nouveau Management Public », comme, par exemple, le recours croissant au travail temporaire au sein du secteur public britannique, favorisent le désengagement des salariés vis-à-vis des organisations employeurs (De Ruyter *et al.*, 2008).

CONCLUSION GÉNÉRALE

Ce travail a pour ambition d'apporter un regard, du point de vue de la théorie économique, sur le phénomène des réformes du secteur public entreprises dans de nombreux pays développés. Ces réformes sont souvent regroupées, notamment dans la littérature en gestion et en sciences politiques, sous le terme du Nouveau Management Public. Bien que de nombreux travaux soulignent la grande diversité des outils des réformes et de leurs bases idéologiques en fonction des pays et de contextes politiques et sociaux (Pollitt *et al.*, 2007), ils s'accordent sur le fait qu'elles présentent un certain nombre de points communs. En effet, ayant pour objectif une amélioration de l'efficacité économique du secteur public, ces réformes ont tendance à transférer certaines pratiques de management issues des organisations marchandes au sein du secteur public. Sans prétendre être exhaustif, ce travail apporte un éclairage sur la mise en œuvre et les conséquences de ces réformes sur les différents aspects de l'économie et de la société, au travers d'un examen de la littérature économique théorique et empirique internationale relative à ces questions.

Dans un *premier chapitre*, nous tentons d'éclairer les débats concernant le rôle du secteur public dans l'économie sous l'angle notamment des rapports entre les dépenses publiques et la croissance ou d'autres indicateurs de développement. En effet, la tendance actuelle à la réduction des dépenses budgétaires amène à s'interroger sur les fondements économiques et les conséquences de telles mesures. Un certain nombre d'études mettent en évidence une relation négative, dans les pays développés, entre la taille du secteur public et la croissance économique, mais d'autres travaux relatifs à la croissance endogène mettent en avant des effets positifs des dépenses publiques, notamment en matière d'infrastructure, de santé ou d'éducation sur la croissance économique et d'autres indicateurs de développement socioéconomique. Cependant, l'impact de la taille du secteur public sur l'économie dépendrait de la qualité et la productivité du secteur public. Enfin, le secteur public peut avoir d'autres objectifs que la croissance économique, comme, par exemple, la limitation des inégalités.

Dans un *deuxième chapitre*, nous nous intéressons aux conséquences du retrait de l'État et du rétrécissement du secteur public observées dans de nombreux pays, au travers de l'impact des privatisations et de l'externalisation de services publics. Comme le notent de nombreux travaux, la performance économique des entreprises publiques a tendance à croître lorsqu'elles sont transférées au secteur privé. Cependant, ce phénomène serait lié au changement des objectifs de ces entreprises. Alors que l'objectif premier des entreprises privées est la maximisation des profits, les entreprises publiques incluent également dans leurs fonctions-objectifs les intérêts des usagers, des salariés ou, plus généralement, les intérêts des différentes parties prenantes. Comme le révèle l'examen de la littérature empirique, si les entreprises privées sont par construction plus profitables, la privatisation a des effets négatifs sur les salaires, notamment sur ceux des personnels les moins qualifiés. Elle peut également avoir des effets négatifs, encore peu connus, sur l'emploi.

Quant à l'externalisation, plusieurs études de cas ont montré qu'elle permet de réduire les coûts financiers, mais elles ont aussi souligné un certain nombre de facteurs pouvant engendrer des coûts cachés, par exemple le désengagement des salariés dans le cas des travailleurs du secteur de la santé gérés par les agences au Royaume-Uni, une intensification du travail (cas d'un atelier sous-traitant de l'armée néo-zélandaise) ou une dégradation de la qualité du service fourni.

Le *troisième chapitre* s'intéresse plus spécifiquement aux questions relatives aux réformes de la gestion des ressources humaines du secteur public. Il s'agit notamment ici d'étudier les effets des réformes visant une convergence des outils de management, et par ce biais, du niveau des salaires et de la formation, au sein des secteurs privé et public. L'examen de la littérature théorique et empirique a permis de dégager plusieurs points importants pour les politiques publiques concernant les effets indirects pouvant résulter de ces mesures. La décentralisation dans la fixation des salaires peut se traduire notamment par des inégalités salariales accrues entre les hommes et les femmes, ainsi qu'entre les différentes catégories de qualification, au détriment des moins qualifiés. L'intro-

duction de la mobilité externe entre les secteurs privé et public peut avoir pour conséquence de plus grandes inégalités interentreprises. Ce type de mesures risque alors d'aller à l'encontre d'objectifs des politiques économiques en matière d'égalité sociale, les mécanismes marchands ne pouvant pas les assurer.

Les questions posées dans ce troisième chapitre concernent également le processus de convergence réelle des pratiques managériales dans le secteur public par rapport au privé. Comme le montre l'exemple du Royaume-Uni, l'un des pays les plus avancés dans les réformes, celles-ci se heurtent dans certains secteurs d'activité (comme la santé) à des obstacles culturels (logique de professionnalisme et de management) ou aux contradictions entre la responsabilisation accrue des managers et le durcissement des procédures budgétaires. Ainsi, le changement des pratiques managériales n'est-il pas encore complètement acquis.

Dans un *quatrième chapitre*, nous abordons un autre aspect des réformes relatif à la fois à la gestion des ressources humaines et à la gestion de la performance des organisations du secteur public. Il s'agit ici en particulier de s'intéresser à l'introduction des mesures de la performance et des systèmes d'incitations au sein des organisations publiques. Comme le suggère la littérature examinée dans ce chapitre, du point de vue de la théorie économique, les systèmes de salaires fixés notamment en fonction de l'ancienneté ou des grades peuvent être optimaux sous certaines conditions, souvent considérées comme caractéristiques des organisations publiques : par exemple, l'impossibilité d'observer les contributions individuelles des agents à la performance de l'organisation, le rôle important des efforts collaboratifs, etc. Les systèmes d'incitations peuvent alors être inefficaces, soit parce que le coût des mesures de la performance peut dépasser le montant des gains obtenus, soit parce que les acteurs peuvent adapter leurs comportements en fonction des objectifs fixés. Certaines études de cas ont ainsi montré les gains obtenus par l'introduction des systèmes d'incitations au sein d'un certain nombre d'organisations publiques, mais elles ont aussi souligné que les acteurs (les individus, mais aussi les organisations) ont tendance à délaissé les objectifs plus difficilement compris ou plus difficilement mesurables au profit d'objectifs plus valorisés. Des chercheurs s'interrogent ainsi sur l'impact de ces mesures sur la qualité du service public et sur son équité (Piron, 2003 ; Haque, 2001 ; Bacache-Beauvallet, 2006 ; Watson, 2008). Enfin, comme le montrent notamment les travaux menés par l'équipe de J. Heckman sur le programme américain dans le domaine de l'insertion professionnelle, les mesures de la performance utilisées comme outils de management ne sont pas forcément positivement corrélées aux objectifs des politiques publiques à plus long terme. Cependant, dans certains cas, les effets indésirables de l'introduction des mesures de la performance sur les comportements des agents peuvent être corrigés grâce aux motivations non pécuniaires de ces derniers. Ces motivations qui constituent l'une des bases éthiques de la culture de la Fonction publique font l'objet du dernier chapitre de ce document.

Le *cinquième chapitre* s'interroge sur les aspects théoriques et empiriques de ce type de motivation. La littérature consacrée aux motivations de service public ou « motivations intrinsèques » apporte de nouveaux éléments d'analyse sur les conséquences des incitations pécuniaires à la performance au sein d'organisations dont les missions sont susceptibles d'attirer des individus « intrinsèquement motivés ».

À l'issue de cette revue de la littérature économique, la question de la culture ou des valeurs du service public apparaît finalement comme l'une des notions centrales. Cela paraît à première vue surprenant, dans la mesure où on cherche dans ce travail à considérer les aspects de la réforme qui relèvent de la théorie économique. Mais comme nous l'avons vu, les économistes intègrent la dimension culturelle et sociale des comportements pro-sociaux dans leur analyse des spécificités du travail dans le secteur public. S. Haque (2001) souligne les menaces que pourrait représenter le changement culturel pour l'équité du service public et la crise identitaire qu'il pourrait provoquer, mais aussi les conséquences sur la confiance des citoyens vis-à-vis des institutions. D'après M. Bacache-Beauvallet (2006), les primes à la performance peuvent affecter négativement l'équité du service public, notamment lorsqu'il est caractérisé par une co-production ou une interdépendance entre ceux qui produisent les services et ceux qui les reçoivent. Dans la même optique du changement culturel,

F. Piron (2003) critique la notion de « client » des services publics. Enfin, comme l'a noté Robert Gibbons, l'un des économistes les plus reconnus dans le domaine de la théorie économique des incitations, « *une possibilité troublante est que les pratiques managériales fondées sur les modèles économiques peuvent décourager, voire détruire, les réalités d'ordre non économique, telles que les motivations intrinsèques et les relations sociales* » (Gibbons, 1998, p. 130.)

Les idées avancées dans la littérature économique semblent enfin rejoindre certains travaux récents en sciences politiques qui soulignent l'importance de la culture, en notant que « *l'un des paradoxes du courant des réformes du Nouveau Management Public est dans le fait que, pour réussir, elles ont besoin de la bureaucratie traditionnelle* » (Pollitt *et al.*, 2007). D'autres auteurs soulignent le retour des valeurs de la confiance, de collaboration et du travail d'équipe, de l'éthique du service public déjà annoncés dans les pays comme le Royaume-Uni ou les États-Unis, en réponse aux effets négatifs comme le manque de coordination et la fragmentation excessive, induits par les réformes du Nouveau Management Public (Christensen et Laegreid, 2007). On peut penser que ces nouvelles préoccupations, tirées des expériences des réformes inspirées par le Nouveau Management Public, pourraient être au cœur des nouvelles vagues de réformes qui s'amorcent aujourd'hui.

BIBLIOGRAPHIE

- ADAMCHIK, A. and BEDI, V. (2000), « Wage differentials between the public and the private sectors: evidence from an economy in transition », *Labour Economics*, (7): 203-224.
- AFONSO, A., SCHUKNETCHT, L. and TANZI, V., (2005), « Public sector efficiency: an international comparison », *Public Choice*, (123): 321-347.
- AGELL, J., LINDH, T. and OHLSSON, H. (1999), « Growth and the public sector: a reply », *European Journal of Political Economy*, 15: 359-366.
- AGHION, PH., CAROLI, E. and GARCIA-PENALOSA, C. (1999), « Inequality and economic growth: The perspective of new growth theories », *Journal of Economic Literature*, 37(4): 1615-1660, December.
- AGHION, PH., CETTE, G., COHEN, E. et PISANI-FERRY, J. (2007), *Les leviers de la croissance française*, Conseil d'analyse économique.
- ALBANO, G.L. and LEAVER, C. (2005), « Transparency, recruitment and retention in the public sector », *CMPO Working Paper*, (05/132), September.
- ALESINA, A., BAQIR, R. and EASTERLY, W. (1999), « Public goods and ethnic divisions », *The Quarterly Journal of Economics*, 114(4): 1243-1284.
- ALGAN, Y., CAHUC, P., ZYLBERBERG, A., PISCHKEAND, J. and VERDIER, T. (2002), « Public employment and labour market performance » *Economic Policy*, 17(34): 7-65, April.
- AUDIER, F. et BACACHE-BEAUVALLET, M. (2007), « Emploi dans la Fonction publique et fonctions "d'intérêt public". Que nous apprennent les comparaisons internationales ? », *Revue de l'OFCE*, 4(103) : 323-350.
- BACACHE-BEAUVALLET, M. (2006), *Les limites de l'usage des primes à la performance dans la Fonction publique* EDHEC Business School, Lille-Nice.
- BALLOU, J. and WEISBROD, B. (2003), « Managerial rewards and the behavior of for-profit, governmental, and nonprofit organizations: évidence from the hospital industry », *Journal of Public Economics*, (87): 1895-1920.
- BANQUE MONDIALE (2008), « Administrative and civil service reform », Site Web officiel.
- BELLANTE, D. and PORTER, PH. (1998), « Public and Private Employment over the Business Cycle: A Ratchet Theory of Government Growth », *Journal of Labor research*, vol. XIX, n° 4.
- BELMAN, D., HEYWOOD, J. and VOOS, P. (2002), « Public sector earnings comparability. Alternative estimates for the U.S. postal service » *RI/IR*, 57(4): 687-711.
- BEN-NER, A. and REN, T. (2008), *Does organization ownership matter? Structure and performance in for-profit, nonprofit and local government nursing homes*, conference de Budapest, May.
- BENDER, K. (2003), « Examining equality between public and private-sector wage distributions », *Economic Inquiry*, 41(1): 62-79.
- BENDER, K. and ELLIOTT, R. (1999), *Relative Earnings in the UK Public Sector. The Impact of Pay Reform on Pay Structure*, chapter 8, Londres, Mcmillan.
- BLACKABY, D., MURPHY, P. and OLEARY, N. (1999), « The payment of public sector workers in the UK: reconciliation with North American findings », *Economic Letters*, (65): 239-243.
- BOERI, T., BRUGIAVINI, A. and CALMFORS, L. (2001), *The Role of Unions in the Twenty-first Century: A Report for the Fondazione Rodolfo Debenedetti*, Oxford University Press.
- BORTOLOTTI, B., FANTINI, M. and SINISCALO, D. (2003), « Privatisation around the world: evidence from panel data », *Journal of Public Economics*, (88): 305-332.
- BOYNE, G. and WALKER, R. (2002), « Total quality management and performance. An evaluation of the evidence and lessons for research on public organizations », *Public Performance Management Review*, 26(2): 111-131, Decembre.
- BRADLEY, S., GREEN, C. and LEEVES, G. (2007), *Employment, Protection, Threat and Incentive Effects on Worket Effort* Document de travail, université de Lancaster et université de Queensland, octobre 23.
- BREWER, G. (2006), « All Measures of Performance are Subjective: More Evidence on U.S. Federal Agencies », in Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole Jr., L. J. and Walker, R. M. (eds.), *Public Service Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUCHANAN, J. (1965), « An economic theory of clubs », *Economica*, 32(125):1-14, February.

- BUISSON, M-L. (2007), « Diffusion des logiques managériales et transférabilité des outils de GRH ; de la légitimité intraorganisationnelle de la rémunération des performances dans le secteur public français », *Revue de gestion des ressources humaines* n° 66, octobre-novembre-décembre.
- BURGESS, S. and METCALDE, P. (1999), « The Use of Incentive Schemes in the Public and Private Sectors: Evidence from British Establishments », CMPO Working Paper n°00/15.
- BURGESS, S., PROPPER, C., RATTO, M. and TOMINEY, E. (2004), « Incentives in the public sector: Evidence form a government agency », *CMPO Working Paper Series*, (04/103), March.
- BURGESS, S., PROPPER, C., RATTO, M. and TOMINEY, E. (2005), *Evaluation of the introduction of the Makinson incentive scheme in Child Support Agency*, CMPO, University of Bristol, rapport, January.
- BURGESS, S. and RATTO, M. (2003), « The role of incentives in the public sector. Issues and evidence », *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), May.
- CHRISTENSEN, T. and LAEGREID, P. (2007), « The whole-of-government approach to public sector reform », *Public Administration Review*, p. 1059-1066, November-December.
- CORNEO, G. and ROB, R. (2003), « Working in public and private firms », *Journal of Public Economics*, (87): 1335-1352.
- COURTY, G. and MARSCHKE, P. (1997), « Measuring government performance. Lessons from a federal job training program », *American Economic Review*, 87(2): 383-388.
- COURTY, P. and MARSCHKE, G. (2002), « Performance incentives with award constraints », *The Journal of Human Resources*, 37(4):812-845, autumn.
- CRAGG, M. (1997), « Performance incentives in the public sector. Evidence from the Job Training Partnership Act » *Journal of Law, Economics, Organisation*, 13 (1): 147-168, April.
- CROXSON, B., CAROLL, P. and PERKINS, A. (2001), « Do doctors respond to financial incentives? UK family doctors and the fundholder scheme », *Journal of Public Economics* 79, 375-398.
- DAR, A. and AMIRKHALKHALI, S. (2002), « Government size, factor accumulation, and economic growth: evidence from OECD countries », *Journal of Policy Modelling*, 24: 679-692.
- DELFGAAUW, J. and DUR, R. (2008), « Incentives and worker's motivation in the public sector », *The Economic Journal*, (118): 171-191, January.
- DE RUYTER, A., LONSDALE, C., KIRKPATRICK, I., HOQUE, K. and MALAN, J. (2008), « Agency working and the degradation of public service employment: The case of nurses and social workers », *The international Journal of human resource Management*, vol. 19, no 3, 434-447, March.
- DGAFP (2009), *Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique, vol. 1, Faits et chiffres 2008-2009*, Paris, La Documentation française.
- DISNEY, R. and GOSLING, A. (2008), « Changing public sector wage differentials in the UK », *Mimeo*, Institute of Fiscal Studies, February.
- DIXIT, A. (1996), *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, Munich Lectures in Economics, Londres, MIT Press, second edition 1997.
- DIXIT, A. (1997), « Power of incentives in private versus public organizations », *The American Economic Review*, 87(2): 378-382, May.
- DIXIT, A. (2002), « Incentives and organizations in the public sector. An interpretative review », *The Journal of Human Resources*, 37(4): 696-727, autumn.
- DOMBERGER, S., JENSEN, P.H. and STONECASH, R. (2002), « Examining the magnitude and sources of cost saving associated with outsourcing », *Public Performance and Management Review*, 26(2): 148-168, December.
- EASLEY, D. and O'HARA, M. (1983), « The Economic Role of the Nonprofit Firm », *The Bell Journal of Economics*, vol. 14, n° 2.
- EBERTS, R., HOLLENBECKAND, K. and STONE, J. (2002), « Teacher performance incentives and student outcomes », *The Journal of Human Resources*, 37(4): 913-927, autumn.
- FALK, A. and KOSFELD, M. (2004), *Distrust - the hidden cost of control*, IZA Discussion Paper, n° 1203, July.
- FEHR, E. and FALK, A. (2002), *Psychological foundations of incentives*, IZA Discussion Paper, (507).
- FERLIE, E., ASHBURNER, L., FITZGERALD, L. and PETTIGREW, A. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford - New York.

- FIGLIO, D.N. and KENNY, L.W. (2007), « Individual teacher incentives and student performance », *Journal of Public Economics*, (91): 901-914.
- FOLSTER, S. and HENREKSON, M. (2001), « Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries », *European Economic Review*, (45):1501-1520.
- FRANÇOIS, P. (2000), « "Public service motivation" as an argument for government provision », *Journal of Public Economics*, (78): 275-299.
- FRANÇOIS, P. and VLASSOPOULOS, M. (2008), « Pro-social motivation and the delivery of social services », *CESifo Economic Studies*, February.
- FROLICH, N. (2005), « Implementation of new public management in Norwegian universities » *European Journal of Education*, 40(2): 223-234.
- GEMMEL, N., KNELLER, R. and SANZ, I. (2008), « Foreign investment, international Trade and the size and structure of public expenditures », *European Journal of Political Economy* 24: 151-171.
- GHINETTI, P. and LUCIFORA, C. (2008), « Public sector pay gaps and skill levels. A cross-country comparison », article préparé pour le projet « Privatisation et marketisation of services-social and economic impacts on employment, labour markets and trade unions ».
- GIBBONS, R. (1998), « Incentives in organizations », *The Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 115-132, autumn.
- GREGG, P., GROUT, P., RATCLIFFE, A., SMITH, S. and WINDMEIJER, F. (2008), « How important is pro-social behaviour in the delivery of public services? », *Working Paper*, (08/197).
- HALONEN-AKATWIJUKA, M. and PROPPER, C. (2007) « Competition and decentralisation in government bureaucracies », *Journal of Economic Behavior and Organisation*, 10.1016.
- HANSMANN, H. (1980) « The role of nonprofit enterprise », *The Yale Law Journal*, 89(5): 835-901.
- HAQUE, S. (2001), « The diminishing publicness of public service under the current mode of governance » *Public Administration Review*, 61(1): 65-82, January-February.
- HASKEL, J. and SANCHIS, A. (1995), « Privatisation and x-inefficiency: a bargaining approach », *The Journal of Industrial Economics*, 43(3): 301-321, September.
- HASKEL, J. and SZYMANSKI, S. (1993), *Privatization, liberalization, wages and employment*, *Economica*, 60(238): 161-181, May.
- HECKMAN, J., HEINRICH, C. and SMITH, J. (1997), « Assessing the performance of performance standards in public bureaucracies », *The American Economic Review*, 87(2): 389-395, May.
- HECKMAN, J., HEINRICH, C. and SMITH, J. (2002), « The performance of performance standards », *Journal of Human Resources*, 3(4): 778-811.
- HEITMUELLER, A. (2004), *Public-private sector wage differentials in Scotland an endogenous switching model*. IZA Discussion Paper, (992), January.
- HJERPPE, R., HAMALAINEN, P., KIANDER, J. and VIREN, M. (2007), « Do government expenditures increase private sector productivity? Cross-country evidence », *International journal of Social Economics* Vol. 34(5) 345-360.
- HOQUE, K., KIRKPATRICK, I., DE RUYTERAND, A. and LONSDALE, C. (2008), « New contractual relationships in the agency worker market. The case of the UK's National Health Service », *British Journal of Industrial Relations*, 46(3): 1-24.
- INGRAHAM, P. (2005), *Striving for Balance Reforms in Human Ressource Management*, Oxford Handbook of Public Sector, chapter 22, p. 521-536.
- INGRAHAM, P. (1997), « Play it again, Sam; it's still not right. Searching for the right notes in administrative reform », *Public Administration Review*, 57(4):325-331.
- JACOB, B. (2005), « Accountability, incentives and behavior the impact of high-stakes testing in the Chicago public schools », *Journal of Public Economics*, (89): 76 1- 796.
- JACOB, B. and SPRINGER, M. (2007), *Teacher attitudes toward pay for performance Evidence from Hillsborough county*, Florida, Working Paper NBER, Novembre.
- JAMES, H.S. (2003), *Why does the introduction of monetary compensation produce a reduction in performance?* Document de Travail de l'université de Missouri, March.
- KAHN, C., SILVA, M., EMILSON, C. and ZILIAK, J. (2001), « [Performance-Based Wages in Tax Collection: The Brazilian Tax Collection Reform and Its Effects](#) », *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 111(468), 188-205, January.

- KAHNEMAN, D., KRUEGER, A., SCHKADE, D., SCHWARTZ, N. and STONE, A. (2004), « Toward national well-being accounts » *The American Economic Review*, 94(2): 429-434, May.
- KETELAAR, A., MANNING, N. et TURKISCH, E. (2007), « Formules de gestion de la haute Fonction publique axées sur les performances : les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays », *Documents de travail sur la gouvernance publique*, n° 5, Éditions OCDE.
- KIRKPATRICK, I. and HOQUE, K. (2005), « The decentralisation of employment relations in the British public sector », *Industrial Relations Journal*, 36(2): 100-120.
- KNACK, S. and KEEFER, PH. (1997), « Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation », *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1251-1288.
- KREPS, D. (1997), « Intrinsic motivation and extrinsic incentives », *The American Economic Review*, 87(2): 359-364, May.
- KUNZ, A. and PFAFF, D. (2002), *Agency theory, performance evaluation, and the hypothetical construct of intrinsic motivation. Accounting, Organizations and Society*, (27): 275-295.
- LANE, J-E. (1995), *The Public Sector Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications, second edition.
- LANFRANCHI, J. et NARCY, M. (2008), « Différence de satisfaction dans l'emploi entre secteurs à but lucratif et à but non lucratif : le rôle joué par les caractéristiques d'emploi », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79: 2.
- LONTI, S. and WOODS, M. (2008), *Towards government at a glance: identification of core data and issues related to public sector efficiency*, OECD Working Papers on Public Governance, (7).
- LUCIFORA, C. and MEURS, D. (2004), « The public sector gap in France, Great Britain and Italy », IZA Discussion Paper, (1041), March.
- MACCHIAVELLO, R. (2008), « Public sector motivation and development failures », *Journal of Development Economics*, (86): 201-213.
- MACDONALD, G. and MARX, L. (2001), « [Adverse Specialization](#) » *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 109(4), p. 864-899, August.
- MAYER, S. and LOPOO, L. (2008), « Government spending and intergenerational mobility » *Journal of Public Economics*, (92): 139-158.
- MEGGINSON, W. and NETTER, J. (2001), « From state to market: a survey of empirical studies on privatization », *Journal of Economic Literature*, 39(2): 312-389, June.
- MELLY, B. (2005), « Public-private sector wage differentials in Germany. Evidence from quantile regression », *Empirical Economics*, (30): 505-520.
- METCALFE, L. (1993), « Conviction politics and dynamic conservatism. Mrs. Thatcher's managerial Revolution », *International Political Science Review*, 14(4): 351-371, October.
- MEURS, D. and EDON, C. (2007), « France: A limited effect of regions on public wage differentials? », *The Manchester School*, 75(4): 479-500 07 2007.
- MEURS, D. and PONTHEUX, S. (2004), *The gender wage gap in Europe: Women, men, and the public sector*, Mimeo, October.
- MOON, J. (2000), « Organizational commitment revisited in new public management: Motivation, organizational culture, sector and managerial level », *Public Performance and Management Review*, 24(2): 177-194, December.
- MORRISON, PAUL C. and SIEGEL, D. (2001), « The impacts of technology trade and outsourcing on employment and labor composition » *Scandinavian Journal of Economics*, 103(2): 241-264, June.
- MUELLER, R. (1998), « Public-private sector wage differentials in Canada: evidence from quantile regressions », *Economic Letters*, (60): 229-235.
- NARCY, M. (2007), *Motivation intrinsèque et équité salariale : une comparaison entre le secteur associatif et le secteur privé*, Thèse de doctorat en sciences économiques, université Panthéon-Assas Paris II.
- NARCY, M. (à paraître), « Would nonprofit workers accept to earn less? Evidence from France », *Applied Economics*.
- OCDE (2004), *La rémunération des agents publics liées aux performances principales tendances dans les pays membres de l'OCDE*, GOV/PGC/HRM 1, octobre.
- O'MAHONY, M. and STEVENS, P. (2003), *Public Service Performance. Perspectives on Measurement and Management, Chapter International comparisons of Output and Productivity in Public Service Provision: a Review*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 233-253.

- ONU (2001), *World public sector report. Globalization and the state*, Department of Economic and Social Affairs, New York (ST/ESA/PAD/SER.26).
- ONU (2005), *Unlocking the human potential for public sector performance*, Department of Economic and Social Affairs, New York (ST/ESA/PAD/SER.E/63).
- PRENDERGAST, C. (2002), « Uncertainty and Incentives », *Journal of Labor Economics*, 2002, 20(2), p. S115-37.
- PRENDERGAST, C. (1999), « The Provision of Incentives in Firms », *Journal of Economic Literature*, 37(1), p. 7-63.
- PERRY, J. (1996), « Measuring public service motivation: an assessment on construct reliability and validity », *Journal of Public Administration Research and Theory J-PART*, 6(1): 5-22, January.
- PIRON, F. (2003), « La production politique de l'indifférence dans le Nouveau Management Public », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 27, n° 3, 47-71.
- POLLITT, C. and BOUCKAERT, G. (2004), *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford University Press, second edition.
- POLLITT, C., VAN THIEL, S. and HOMBURG, V. (2007), « New public management in Europe », *Management Online Review*, European School of Management, October.
- PROPPER, C., BURGESS, S. and GREEN, K. (2004), « Does competition between hospitals improve the quality of care? Hospital death rates and the NHS internal market », *Journal of Public Economics*, (88): 1247-1272.
- PUGNO, M. (2006), « The service paradox and endogenous economic growth », *Structural Change and Economic Dynamics*, (17): 99-115.
- RAM, R. (1986), « Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data », *The American Economic Review*, 76(1):191-203, March.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1986), « Reforming public bureaucracy through economic incentives? » *Journal of Law, Economics, and Organisation*, 2(1): 131-161, spring.
- SHELTON, C. (2007), « The size and composition of government expenditure », *Journal of Public Economics*, (91): 2230-2260.
- SCHWARTZ, H. (1994), « Small states in big trouble. State reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s », *World Politics*, 46(4): 527- 555, July.
- SCHWAB, D. and OLSEN, C. (1990), « Merit pay practices: Implications for pay-for-performance relationships », *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 43, p.237 - 255.
- SLIWKA, D. (2003), *On the hidden costs of incentive schemes*, Bonn Econ Discussion Papers, 12.
- SMITH, S. (1982), « Prospects for reforming federal pay », *The American Economic Review*, 72(2): 273-277, May.
- STEINBERG, R. (1986), « The Revealed Objective Functions of Nonprofit Firms », *the RAND Journal of Economics*, Vol. 17, No. 4, 508-526.
- STODDARD, C. and KUHN, P. (2006), *Incentives and effort in the public sector. Have U.S. education reforms increased teachers' workhours?* NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research (11970).
- TIOLE, J. (1994), *The internal organization of government*, Oxford Economic Papers, 46(1): 1-29, January.
- WATSON, M. (2008), « Upsetting organizations: Broken performance promises and identity crises in prisons », Article présenté à la conférence d'EGOS (European Group on Organization Studies), Amsterdam, July.
- WEISBROD, B. and SCHLESINGER, M. (1986), « Public, Private, Nonprofit Ownership and the Response to Asymmetric Information. The Case of Nursing Homes », volume *The Economics of Nonprofit Institutions*, Columbia University.
- ZIEMEK, S. (2006), « Economic analysis of volunteers' motivations. A cross-country study », *The Journal of Socio-Economics*, 35: 532-555.

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|-----------|
| Tableau 1 : Chronologie de la privatisation ou de la réorientation en Grande-Bretagne..... | 20 |
| Tableau 2 : Privatisation dans les pays développés | 21 |
| Tableau 3 : Densité syndicale selon les secteurs (en %) | 36 |
| Tableau 4 : Écarts de salaires public-privé | 38 |
| Tableau 5 : Éléments de la rémunération et des avantages des fonctionnaires | 45 |

DERNIERS NUMEROS PARUS :

(Téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>)

- N° 56** *Vécu du travail et santé des enseignants en fin de carrière : une approche ergonomique*
DOMINIQUE CAU-BAREILLE
novembre 2009
- N° 55** *Une évaluation des effets des baisses de cotisations sociales sur les bas salaires dans le cadre de la réforme Fillon de 2003*
MATTHIEU BUNEL, RICHARD DUHAUTOIS, FABRICE GILLES, PATRICK KWOK, YANNICK L'HORTY, MARIANNE PAUCHET, CORINNE PERRAUDIN
juillet 2009
- N° 54** *Les baisses de cotisations sociales ultramarines : une évaluation ex ante à l'aide d'une maquette ad hoc*
NICOLAS BAUDUIN, FRANÇOIS LEGENDRE, YANNICK L'HORTY
janvier 2009
- N° 53** *Formes d'organisation du travail et relations de travail*
MATTHIEU BUNEL, JEAN-LOUIS DAYAN, GUILLAUME DESAGE, CORINNE PERRAUDIN, ANTOINE VALEYRE
décembre 2008
- N° 52** *Les déterminants de la gestion de l'emploi au delà des frontières de l'entreprise*
CORINNE PERRAUDIN, HELOÏSE PETIT, NADINE THEVENOT, ANTOINE REBERIOUX, JULIE VALENTIN
décembre 2008
- N° 51** *Activités, expérience et santé à l'épreuve des évolutions du travail : recherches dans quatre secteurs professionnels. Actes du séminaire Ages et Travail (mai 2007)*
CREAPT-CEE
novembre 2008
- N° 50** *Les Adultes relais, six ans après le lancement du dispositif (2000-2005)*
CECILE BARON, BAPTISTE BROSSARD, PATRICK NIVOLLE, NICOLAS SCHMIDT
octobre 2008
- N° 49** *Entre grèves et conflits : les luttes quotidiennes au travail*
SOPHIE BEROURD, JEAN-MICHEL DENIS, GUILLAUME DESAGE, BAPTISTE GIRAUD, JEROME PELISSE
juin 2008
- N° 48** *À propos du « travail soutenable ». Les apports du séminaire interdisciplinaire « Emploi soutenable, carrières individuelles et protection sociale »*
MICHEL GOLLAC, SANDRINE GUYOT, SERGE VOLKOFF
juin 2008
- N° 47** *Aléas de carrière, inégalités et retraite*
NAJAT EL MEKKAOU DE FREITAS, CINDY DUC, KARINE BRIARD, BERANGERE LEGENDRE, SABINE MAGE
juin 2008
- N° 46** *Les politiques des entreprises en matière de certification et l'utilisation de la validation des acquis de l'expérience*
MARIE-CHRISTINE BUREAU, SOLVEIG GRIMAUT, YVES LOCHARD, MARIE-CHRISTINE COMBES, NATHALIE QUINTERO, CAROLE TUCHSZIRER
mai 2008