

# Gestion publique

Théorie et pratique

**Jean Hindriks**

Préface de Christian Gollier  
Avant-propos de Jean Hilgers


◆ ÉCONOMIQUES

OUVERTURES

Compléments en ligne  
gratuits :

- vidéos de l'auteur
- études de cas
- exercices
- outils de simulation

[superieur.deboeck.com](http://superieur.deboeck.com)

 de boeck



# **Gestion publique**

# OUVERTURES ◀▶ ÉCONOMIQUES

# Gestion publique

Théorie et pratique

**Jean Hindriks**

Préface de Christian Gollier  
Avant-propos de Jean Hilgers

◀ ÉCONOMIQUES

OUVERTURES

 de boeck

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web : [www.deboeck.com](http://www.deboeck.com)

© De Boeck Supérieur s.a, 2012  
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

1<sup>re</sup> édition

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal :  
Bibliothèque nationale, Paris : septembre 2012  
Bibliothèque royale de Belgique, Bruxelles : 2012/0074/043

ISSN 2030-501X  
ISBN 978-2-8041-6941-1

## PRÉFACE

---

L'État joue un rôle central pour promouvoir la prospérité de nos nations et pour piloter notre destin collectif. Avec lucidité et cohérence, Jean Hindriks nous force à nous interroger sur l'efficacité de la myriade d'interventions publiques qui font face à ces enjeux cruciaux. Ne pourrions-nous pas faire mieux et plus utile, à moyens constants ? Car il faut bien reconnaître, avec l'auteur, que nous ne bénéficions pas de traditions très favorables dans ce domaine, en particulier dans les pays de culture latine. En effet, comme le soulignait dans les années 1990 mon collègue toulousain Jean-Jacques Laffont, abondamment cité dans ce livre, ces pays ont construit et gèrent leurs services publics sur le postulat général de la bienveillance des responsables politiques et des grands serviteurs de l'État, jusqu'aux plus humbles fonctionnaires des écoles, des bureaux de collecte de l'impôt ou des autorités de contrôle et de régulation des marchés. La bienveillance et la probité naturelle de chacun d'eux sont censées permettre de faire en sorte que leurs décisions, à tous les niveaux, soient compatibles avec l'intérêt général et la maximisation du bien-être collectif.

Est-ce injurier les serviteurs de l'État que d'émettre l'hypothèse qu'ils ne peuvent être foncièrement différents de leurs collègues du secteur privé ? Même si l'on reconnaît que des motivations intrinsèques (estime de soi, image de soi...) constituent un moteur puissant de l'action des hommes et des femmes, on ne peut fonder les principes de l'action publique et de sa gestion sur le postulat d'un altruisme inné, d'un effacement de soi et d'une promotion de l'intérêt général naturel de la part des serviteurs de l'État. Pouvons-nous, par exemple, faire confiance à nos enseignants responsables et à nos écoles autonomes pour réaliser le maximum pour l'épanouissement scolaire de nos enfants ? Les choix politiques allouant les moyens entre filières et entre niveaux sont-ils les meilleurs pour nos enfants ? En ce qui concerne le lancinant problème des retraites, dont je fus nourri au biberon durant toute ma jeunesse belge par mon père, expert réputé, possédons-nous les institutions désirables pour arbitrer les intenses conflits d'intérêt entre les générations présentes et futures de retraités, entre les riches et les pauvres de chaque génération, ou entre les actifs et les inactifs ? Sommes-nous justes envers les générations futures en acceptant de gonfler les déficits ? Dans le domaine de la santé, à qui faire confiance pour arbitrer entre les coûts croissants des soins et des médicaments d'un côté, et leur bénéfice sanitaire de l'autre, sachant que l'ordonnateur n'est pas le bénéficiaire, et que le bénéficiaire n'est que très partiellement le financeur ?

Toutes ces questions à 100 milliards d'euros montrent bien la complexité des problèmes d'évaluation des politiques publiques, tant les critères et les objectifs sont multiples. Pour une entreprise, au moins, les choses sont *a priori* plus claires, et la direction sera jugée, par l'assemblée générale, à l'aune quasi unique de l'amélioration des profits. Dans le secteur public, les préférences sont plus difficiles à décrire, car elles se partagent entre efficacité économique, réduction des inégalités, protection des populations vulnérables, protection de l'environnement, etc. Certaines parties prenantes chercheront à braquer les projecteurs sur une dimension particulière du problème au détriment des autres, ce qui conduit souvent à des décisions éloignées de l'optimum social. La théorie de l'agence, développée depuis quatre décennies par les économistes, et dont l'auteur est un contributeur important et actif au niveau international, montre bien comment la possibilité des uns à cacher des informations aux autres conduit à la constitution de rentes informationnelles et à des actions peu efficaces.

Car, même quand les objectifs collectifs sont clairement spécifiés, la caractérisation des politiques publiques efficaces reste souvent complexe à décrire, par manque d'information quantifiée relative à leurs effets sur les objectifs collectifs. Que sait-on, par exemple, sur l'effet de l'autonomie des directeurs d'école ou de la mixité sociale dans les classes sur les performances scolaires des enfants ? Que peut-on dire de l'augmentation de l'âge du départ à la retraite sur le chômage des jeunes ? Quels sont les effets de la décentralisation sur les performances des services publics ? Pour contrer les tendances naturelles à la démagogie dans le débat public, il est indispensable d'instruire les dossiers en documentant le plus précisément possible l'impact des réformes sur le bien-être de chaque partie prenante, et surtout sur le bien-être collectif, à court et à long terme, en toute indépendance des lobbies. C'est un des grands intérêts de ce livre que de bénéficier de l'expertise de l'auteur, qui dispose d'informations de qualité sur le résultat d'expériences de réformes dans d'autres pays, desquelles nous avons beaucoup à apprendre.

À travers une succession cohérente d'exemples concrets, Jean Hindriks nous montre bien où nous mène la culture du « y-a-qu'a ! » et de l'« à-quoi-bon ? », qui prévaut encore trop souvent, en France et en Belgique, dans le secteur public. Nous devons appuyer le développement de l'évaluation quantifiée des services publics, pour un exercice plus éclairé du pouvoir démocratique. Dans un environnement de plus en plus contraint par la rareté des fonds publics, nous ne pouvons plus nous permettre de faire l'économie de ce travail de fond.

Christian Gollier  
Directeur de la Toulouse School of Economics  
Il est l'un des auteurs du Rapport du GIEC (IPCC)  
sur le Changement climatique, récompensé du Prix Nobel de la paix 2007.



# AVANT-PROPOS

---

La crise que la zone euro connaît actuellement nous rappelle avec force combien des finances publiques mal maîtrisées, ainsi qu'une gestion défailante de l'appareil d'État, peuvent s'avérer totalement déstabilisatrices pour l'économie et le tissu social d'un pays ainsi que, par contagion, pour ceux de la zone économique et monétaire à laquelle il appartient.

À cet égard, la gestion de la chose publique offre un paradoxe interpellant : si l'exercice de la puissance publique fait – heureusement – l'objet d'une attention critique croissante de l'opinion, notamment au travers des médias et des réseaux sociaux, trop peu d'intérêt est réservé aux recherches académiques menées sur le sujet.

Parmi les courants de pensée féconds en cette matière, celui de la « nouvelle gestion publique », d'origine anglo-saxonne, inspire plus particulièrement l'auteur.

Initiée dans les années 1970, cette approche poursuit l'objectif d'améliorer l'efficacité des services publics, via un prisme concurrentiel basé sur le recours aux mécanismes de marché, ainsi qu'une vision de l'organisation de l'appareil public articulée autour de la satisfaction des besoins des usagers et non plus selon une conception hiérarchique, centrée sur la seule conduite des processus administratifs.

La réflexion d'ensemble étant elle-même largement sous-tendue par le souci d'une réduction du poids de l'État dans l'économie.

Pour certains, cette approche de la gestion publique se réduit toutefois trop souvent à la seule transposition de concepts initialement développés pour l'exercice du management d'organisations privées et, le plus fréquemment, marchandes.

Ce n'est pas le moindre des mérites du professeur Hindriks d'avoir pu la replacer dans le cadre de la spécificité de l'action publique et des principes qui en guident la conduite. Il consacre d'ailleurs la première partie de son ouvrage à développer ceux-ci de façon très systématique.

Soucieux d'aller au-delà de la démarche théorique, l'auteur aborde dans la seconde partie de son livre l'application de ces fondements de l'action publique à des questions plus concrètes, mais néanmoins cruciales pour nos sociétés, touchant notamment à la gestion des pouvoirs locaux, au financement des retraites dans le cadre du vieillissement de la population, à l'organisation de l'enseignement ou, encore, au cadre institutionnel.

Si certaines de ses analyses ne manqueront pas de susciter le débat, elles sont toutes instruites en regard de leurs enjeux de fond, de façon claire mais aussi pédagogique.

Économiste de formation, spécialiste et passionné des questions de gouvernance et de finances publiques, Jean Hindriks était l'homme indiqué pour la rédaction de cet ouvrage, lequel s'inspire par ailleurs assez largement de contributions régulières rédigées par l'auteur au cours de ces derniers mois.

Rigoureux mais abordable, sous-tendu par une solide approche conceptuelle mais néanmoins pétri de références à des thèmes d'actualité, ce livre est à la fois éclairant et inspirant, non seulement pour le praticien du management public mais également pour le citoyen plus largement intéressé par l'exercice de l'État.

Jean Hilgers  
Directeur-trésorier de la Banque Nationale de Belgique  
Président du Conseil d'administration  
de l'Université catholique de Louvain (UCL)

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

---

Ce que le citoyen entend par bonne gestion des affaires publiques, c'est la création de nouvelles opportunités et non de nouvelles rigidités. Ce qu'il en attend, c'est davantage de résultats et de meilleures réponses à des questions concrètes.

Aujourd'hui, le modèle bureaucratique dans les administrations et services publics en Europe est fortement remis en cause. Trois raisons essentielles ont conduit les pays européens à s'engager, plus ou moins résolument, dans des réformes de modernisation de la gestion publique : la contrainte budgétaire, le souci d'une utilisation plus efficace de l'argent public, l'impératif de transparence de l'action administrative. Le contexte actuel de nos sociétés, par la diminution des ressources et l'augmentation des exigences citoyennes, amène à redéfinir des fonctionnements et des habitudes acquis depuis des décennies.

Désormais, l'usager se trouve placé au centre des préoccupations, dans une logique de qualité de service élevée, au prix le plus abordable possible. L'enjeu devient clair : les techniques de gestion à mettre en œuvre doivent intégrer désormais ces paramètres, qui conditionnent le développement de la gestion publique.

Dans de nombreux pays, l'État occupe une place prépondérante. Le gouvernement, les administrations publiques et les entreprises publiques sont devenus des acteurs économiques importants. Au terme d'une grande enquête, 200 ans après celle d'Adam Smith, sur les causes de la richesse des nations, l'économiste américain Mancur Olson conclut : « Les grandes différences de richesse entre les nations sont essentiellement dues à des différences dans la qualité de leurs institutions et de leurs politiques économiques. »<sup>1</sup>

Si un pays veut de bons emplois et de la prospérité, il doit rendre ses institutions performantes et favorables à l'innovation, ce qui n'a rien à voir avec le néolibéralisme naïf, qui veut en finir avec l'État providence. L'enjeu n'est donc pas de chercher à augmenter ou réduire les effectifs dans le secteur public, mais plutôt de chercher à savoir comment ajouter du service public aux effectifs, et de rendre les institutions publiques plus performantes et efficaces.

---

1 M. Olson, (1996), "Why some nations are rich, and others are poor", *The Journal of Economic Perspectives*, 10, 3-24.

La question de la gestion publique s'est invitée dans les débats, et elle n'est pas prête d'en ressortir. Les administrations publiques et les gestionnaires publics sont conscients de l'enjeu ; pourtant, ils ne disposent pour ainsi dire d'aucun manuel de référence en gestion publique. Tout au plus trouve-t-on, çà et là, un rapport d'audit, mais jamais un ouvrage de référence qui aille au cœur du problème. À l'inverse, on trouve une pléthore de livres sur la gestion privée (« Corporate Management ») qui, en fait, ignorent souvent l'importance des problèmes d'incitations dans la gestion privée et leur rôle structurant dans l'organisation des firmes. Cette approche est elle-même récente, l'ouvrage de Jean Tirole (2005) étant fondateur de l'approche économique de la gestion privée<sup>2</sup>.

Le présent ouvrage a pour objectif de combler ce déficit et d'offrir un aperçu assez détaillé et approfondi d'une analyse économique de la gestion publique.

Il convient, à ce stade, de rappeler le contexte institutionnel dans lequel s'inscrit notre développement de la gestion publique. Le modèle classique d'organisation et de gouvernance des administrations publiques est né en Europe au xvii<sup>e</sup> siècle. Son émergence coïncide avec la transition de structures de gouvernance archaïques vers des mécanismes mieux adaptés à l'importance croissante des activités commerciales privées, et l'introduction de systèmes parlementaires démocratiques. Ses fondements sont les suivants :

- l'autorité publique doit se fonder sur le droit et être exercée conformément aux lois ;
- les citoyens doivent, en des circonstances similaires, bénéficier d'une égalité de traitement, sans que leur position sociale ou leurs idées politiques n'entrent en ligne de compte ;
- il doit exister une administration publique professionnelle et politiquement neutre, qui serait ainsi à même de servir avec la même compétence tous les gouvernements ;
- afin de garantir ces principes, la gestion des ressources humaines doit reposer sur un statut particulier, qui prévoit un emploi à vie au sein de l'administration publique.

La « nouvelle gestion publique » (« New Public Management ») désignait à l'origine, dans les années 1970, un ensemble de mesures spécifiques introduites par le Royaume-Uni dans son administration publique. Cette méthode est rapidement devenue un véritable paradigme managérial de modernisation des services publics. Grand nombre de gouvernements l'utilisent depuis les années 1980. L'expression « nouvelle gestion publique » revêt une acception très large, ainsi qu'une grande complexité.

Elle recouvre une vague de réformes du secteur public qui s'est étendue au monde entier. La méthode se fonde, entre autres, sur les théories de l'agence et des incitations publiques. Sa principale hypothèse est qu'accorder à la logique de marché

---

2 Tirole, J., (2005), *The Theory of Corporate Finance*, Princeton University Press.

une plus grande importance au sein de la gouvernance publique permettra aux pouvoirs publics d'améliorer le rapport coût-efficacité de leurs actions, sans que ceci n'ait d'effet négatif sur les autres objectifs et considérations.

On pourrait dire, en la comparant au modèle classique, qu'elle représente un mouvement des dispositions législatives et statutaires vers des objectifs et des procédures établies vers des résultats et des gains d'efficacité. Pour cette approche, l'administration publique a bien plus besoin d'un management professionnel et performant que d'une nouvelle législation. Il lui faut donc des systèmes et des instruments de gestion appropriés.

La nouvelle gestion publique se compose de trois groupes de politiques distincts. Le premier vise à réduire l'intervention du gouvernement dans l'économie, par l'intermédiaire de la déréglementation et de la réduction des effectifs. Le deuxième vise à accroître la concurrence : la sous-traitance et l'introduction de solutions axées sur les choix de consommation. Ces groupes ne rentrent pas dans le cadre de cet ouvrage.

Le troisième ensemble, toutefois, sous-tend une nouvelle forme de gouvernance et de gestion des administrations publiques. Son hypothèse de base est que, pour être efficaces, l'organisation et la gestion de la production des services publics doivent être différentes du modèle traditionnel. Ces politiques se fondent principalement sur les principes suivants :

- l'agent qui rencontre le « client » doit répondre à ses besoins et ses demandes ;
- le « principe du service identique » doit faire place au « principe du service adapté », fondé sur une évaluation de la situation particulière du « client » ;
- à des réglementations prescrivant des procédures correctes, il faut préférer des relations de nature contractuelle privilégiant les résultats ;
- le contrôle des ressources et les autres formes de contrôle *ex ante* doivent, autant que possible, laisser place à l'obligation de rendre compte ;
- il faut permettre aux gestionnaires de promouvoir l'efficacité et l'efficacités en leur accordant une plus grande marge de manœuvre quant à la structure et à la gestion de leur organisation.

Nous allons développer l'analyse économique de cette forme de gestion publique en nous fondant principalement sur le corpus analytique de la théorie des incitations et de l'agence, telle que développée en France par Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole.

Cet ouvrage se fonde sur une collection d'articles revus et augmentés que j'ai publiés, au cours des dernières années, sur la question de la gestion publique. L'idée est de rassembler ces contributions dispersées autour des aspects théoriques et pratiques de la gestion publique. J'ai écrit ces articles parfois seul, parfois en collaboration, principalement pour la revue en ligne *Regards économiques*. Le chapitre 1, sur les incitations dans la gestion publique, est nouveau, et il sert de fil conducteur

à l'ensemble du livre. Il s'inspire des rapports récents du Conseil d'analyse économique et de l'OCDE sur la gestion publique<sup>3</sup>. J'ai aussi ajouté un chapitre sur la gouvernance (coécrit avec Alain Eraly), publié dans le livre *Réformer sans tabous* (De Boeck, 2007), sous la direction de Micael Castanheira et moi-même. Je m'inspire aussi de mes travaux récents chez Itinera Institute, dont le *Petit Livre rouge des pensions* (Itinera, mai 2010), *Le papy-boom a commencé : que fait-on ?* (Itinera, décembre 2010), et de mon livre *Au-delà de Copernic : de la confusion au consensus* (ASP-Academic and Scientific Publisher, octobre 2008).

Jean Hindriks  
UCL et Itinera Institute

---

3 Voir notamment Bureau, D. et Mougeot, M., (2007), « *Performance, incitations et gestion publique* », Conseil d'analyse économique ; et Conseil d'analyse économique, (2000), « *État et gestion publique* », La Documentation française, Paris. Voir aussi OCDE, (2005), « *La modernisation de l'État : la route à suivre* », synthèse OCDE, novembre.

**PARTIE**  
**1**

# **THÉORIE DE LA GESTION PUBLIQUE**

<b>Chapitre 1<sup>er</sup>.</b>	<b>Les incitations dans la gestion publique</b>	<b>15</b>
<b>Chapitre 2.</b>	<b>La performance dans la gestion publique</b>	<b>39</b>
<b>Chapitre 3.</b>	<b>La concurrence dans la gestion publique</b>	<b>61</b>
<b>Chapitre 4.</b>	<b>La responsabilité dans la gestion publique</b>	<b>75</b>
<b>Chapitre 5.</b>	<b>L'efficacité dans la gestion publique</b>	<b>91</b>





# 1

## LES INCITATIONS DANS LA GESTION PUBLIQUE

<b>1.1</b>	<b>Une révolution intellectuelle</b>	<b>16</b>
<b>1.2</b>	<b>Les difficultés liées à la décentralisation de l'information</b>	<b>18</b>
<b>1.3</b>	<b>Les difficultés liées aux motivations</b>	<b>20</b>
<b>1.4</b>	<b>Les difficultés liées aux tâches multiples</b>	<b>23</b>
<b>1.5</b>	<b>Les difficultés liées à la multiplicité des parties prenantes</b>	<b>25</b>
<b>1.6</b>	<b>Les difficultés liées à l'évaluation</b>	<b>26</b>
<b>1.7</b>	<b>Les difficultés liées à la concurrence</b>	<b>27</b>
<b>1.8</b>	<b>Les difficultés liées à la délégation</b>	<b>29</b>
<b>1.9</b>	<b>Les difficultés liées à l'engagement limité</b>	<b>31</b>
<b>1.10</b>	<b>Les difficultés liées au changement</b>	<b>32</b>
<b>1.11</b>	<b>Comment réformer ?</b>	<b>34</b>
<b>1.12</b>	<b>Conclusion</b>	<b>36</b>

## 1.1 UNE RÉVOLUTION INTELLECTUELLE

Comment un économiste, dont toute la méthodologie repose sur l'intérêt individuel, pourrait-il être crédible pour discuter de l'efficacité de l'action publique, qui transcende les intérêts individuels pour promouvoir l'intérêt général ?

C'est simple, il suffit de reconnaître que la plupart des agents du secteur public, y compris les politiques, poursuivent, au moins en partie, leurs intérêts privés. Dans ce cadre, la question qui se pose est de savoir quelles incitations mettre en oeuvre pour que les agents agissent en conformité avec les missions du service public.

La nécessité de prendre en compte les incitations des hommes politiques s'est imposée dans les pays démocratiques, mais à des vitesses différentes. Montesquieu (1748) dérivait son principe de séparation des pouvoirs de cette base.

« Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps de principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter des résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers. » (p. 586)

La constitution américaine a fait bon usage des idées de Montesquieu (mais aussi de John Locke dans son *Traité du gouvernement civil* de 1690) en instaurant un vrai système d'équilibre des pouvoirs (« checks and balances »), alors que, sous l'influence lointaine de Rousseau, l'Europe continentale a prolongé le mythe de la bienveillance. Ce principe a été ensuite étendu aux fonctionnaires et employés des entreprises publiques, avec la construction du concept de service public. Certains veulent continuer à vivre dans l'illusion de ce mythe en refusant de concevoir un service public qui ne serait pas animé par une vision plus idéaliste de l'homme. Cela explique la forte résistance interne à la création d'incitations dans la gestion publique, et plus particulièrement aux incitations personnelles, puisque les agents de l'État fonctionnent (ou veulent croire qu'ils fonctionnent) au service de l'État, par dévouement au service public.

Une telle conception optimiste de l'État est légitime et efficace lorsque la bienveillance est assez générale et que l'ensemble des fonctionnaires ont la vocation inébranlable du service public. En effet, les incitations sont superflues lorsque les agents de l'État exécutent chacun leur mission à la perfection, sans ces incitations, par la simple volonté de servir au mieux le public. Lorsque ce n'est plus le cas, comme le suggèrent par exemple les nombreuses grèves dans les services publics, il faut alors oser procéder à une révolution intellectuelle<sup>1</sup>.

C'est en effet la suspicion générale qui est alors de mise, et l'organisation en un système complexe de pouvoirs et contre-pouvoirs qu'il faut imaginer. Ce qui en résulte sera une forme d'organisation inachevée et imparfaite, en perpétuelle adapta-

<sup>1</sup> Selon un rapport d'information de l'Assemblée nationale, en France, 70 % des grèves sont dans les services publics (rapport d'information n° 1274). À l'inverse, en Allemagne, les fonctionnaires, en échange de la sécurité de l'emploi, n'ont pas le droit de faire grève, sans que cela ne choque personne (*Le Monde*, 17 mai 2007).

tion aux nouveaux systèmes d'information et de contrôle. C'est malheureusement dans une telle société qu'il faut vivre, quitte à détruire certaines illusions. Ne pas repenser l'État dans cette perspective revient à continuer à exploiter les citoyens les mieux intentionnées au bénéfice des plus opportunistes, à continuer d'aggraver le fardeau du secteur public pour la partie de l'économie soumise à la concurrence internationale et à reculer, en les aggravant, des échéances inévitables (comme la réforme des pensions ou la lutte contre le réchauffement climatique).

Dans cet esprit, ce chapitre dessine les contours des nouvelles règles du jeu qui découlent de la nécessité de construire un secteur public dynamique, fondé sur les incitations individuelles et collectives. Un secteur public moderne, dans lequel les citoyens trouveront épanouissement, efficacité et équité, sans exclure le souci des nécessaires solidarités sociales. Cette modernisation est vitale (et urgente) pour adapter le secteur public à l'évolution des besoins de la société, avec des moyens limités par les inévitables assainissements budgétaires.

On supposera ici qu'une partie des motivations des hommes politiques réside dans l'exercice du pouvoir, afin d'obtenir un certain nombre de bénéfices personnels qui lui sont associés. Le contrôle démocratique des électeurs les oblige à poursuivre des politiques qui conduisent à des majorités. La complexité des problèmes de gouvernement et l'information très imparfaite des électeurs font que ce contrôle est limité et laissent une marge de discrétion plus ou moins grande aux hommes politiques, et donc une place pour l'influence des groupes d'intérêt, que ce soit des groupes de producteurs ou de consommateurs. Dès lors que le gouvernement n'optimise qu'imparfaitement le bien-être social et laisse une place plus ou moins grande à ses intérêts particuliers (ou objectifs personnels), on peut rechercher des formes d'organisation ou des contraintes à imposer aux gouvernements qui arbitrent entre la nécessaire flexibilité que requiert l'adaptation aux circonstances nouvelles non anticipées, et les limites désirables à mettre sur l'exercice de la discrétion à des fins personnelles. Dès lors que l'information est décentralisée dans les administrations, il faut mettre en place des incitations pour faire remonter l'information aux centres de décisions. Dès lors que les fonctionnaires ne sont pas tous uniquement motivés par une mission de service public, il faut mettre en place des incitations fortes et puissantes à l'efficacité et à l'effort. L'ensemble de ces incitations implique des arbitrages complexes, d'une grande difficulté. L'équilibre final dépend finement des caractéristiques du pays concerné et, en particulier, de la qualité du contrôle démocratique. Ce n'est donc pas des recettes toutes faites que nous pouvons proposer. Ce n'est pas, non plus, dans un mythe nouveau qu'il faut chercher la solution, mais dans la recherche permanente d'un bon équilibre des pouvoirs et des incitations de l'ensemble des agents, qui soit propice à renforcer l'efficacité de l'action publique. En bref, nous chercherons simplement à montrer comment certaines idées conçues dans le cadre d'une vision idyllique de l'État doivent être revues et corrigées pour augmenter l'efficacité de l'État.

Pour ce faire, nous allons parcourir les grandes sources d'inefficacité dans l'action publique et voir comment on peut y remédier. L'analyse économique qui

guide notre raisonnement se fonde sur la théorie des incitations (dont une liste de références se trouve en fin de chapitre). Nous analyserons, dans l'ordre :

- les difficultés liées à la décentralisation de l'information ;
- les difficultés liées aux motivations ;
- les difficultés liées aux tâches multiples ;
- les difficultés liées à la multiplicité des parties prenantes ;
- les difficultés liées à l'évaluation ;
- les difficultés liées à la concurrence ;
- les difficultés liées à la délégation ;
- les difficultés liées à l'engagement limité ;
- les difficultés liées au changement.

## 1.2 LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA DÉCENTRALISATION DE L'INFORMATION

Une première grande source d'inefficacité est l'absence de remontée de l'information, qui ne permet pas de mettre en œuvre correctement les incitations limitées du système administratif.

Si le gouvernement veut utiliser une information décentralisée, il doit se soucier de fournir des incitations adéquates afin d'obtenir des agents économiques une transmission véridique de cette information.

Ce principe peut sembler trivial, mais il est clair qu'il n'est pas mis en œuvre dans l'administration et les entreprises publiques. Les incitations des cadres administratifs sont des incitations d'avancement de carrière et des primes qui ont souvent été vidées de leur pouvoir incitatif par le comportement syndical et la « démission » de ceux chargés de les mettre en œuvre (car eux-mêmes n'ont pas d'incitations appropriées). Par exemple, en Belgique, les possibilités de toucher des primes sont nombreuses dans la police, il en existe 62 différentes. Le sujet fait polémique depuis plusieurs années, car plusieurs cumuls sont possibles et des abus existent. La ministre de l'Intérieur a encore réaffirmé sa volonté de réformer et simplifier ce système : c'est complexe, on ne connaît même plus les raisons profondes de certaines primes, affirme-t-elle (Belga, 15 avril 2012). Il est vrai que certaines administrations publiques ont introduit des primes au mérite, mais elles sont souvent fondées sur l'acquisition de compétences plus que sur l'obtention de résultats. Les formations sont donc ainsi dévoyées pour servir les objectifs personnes de carrière, au lieu de servir à améliorer la qualité du service public.

La nécessité de fournir des incitations aux agents économiques qui disposent d'information privée (situation de sélection adverse) est un grand principe de gouvernement, qu'il faut retenir.

Pour un gouvernement bienveillant, la décentralisation de l'information privée concernant les préférences, les technologies, les ressources initiales est un obstacle majeur pour une allocation efficace des ressources. Un exemple est l'allocation des logements sociaux aux personnes qui en ont le plus grand besoin. Ce désir d'une meilleure adéquation sociale de l'offre à la demande semble souvent difficile à réaliser. En effet, on peut s'attendre à ce que les agents économiques décentralisés tentent d'utiliser de façon stratégique leur information privée. Pour les logements sociaux, les cas d'abus dans l'allocation font souvent la une de l'actualité. Schumpeter (1950) a été un des rares économistes à ne pas ignorer ce problème de la délégation de la décision publique à des hommes qui ont leurs intérêts privés. Selon Schumpeter, la division du travail conduit à déléguer des décisions à des agents particuliers, qui tireront de leurs positions des avantages informationnels source de pouvoir discrétionnaire. La question de la façon dont ils utilisent ce pouvoir se pose alors. On est bien loin de la vision romantique du *Contrat social* de Jean-Jacques Rousseau (1762), selon laquelle le gouvernement est simplement un instrument de mise en œuvre de la volonté du peuple. Il n'a pas d'existence propre. Cela revient à supposer que les gouvernements ne sont pas des institutions dirigées par des hommes, mais sont des machines sans friction, omniscientes et bienveillantes. Cette attitude est bien sûr logique si on considère que les politiques, soit parce qu'ils sont mus par leur idéalisme, soit parce qu'ils y sont contraints par le jeu démocratique, sont des agents bienveillants, qui cherchent à maximiser une fonction de bien-être social acceptée unanimement. Comme l'indique clairement Schumpeter, cette vision rousseauiste est incompatible avec l'incertitude et la division du travail. Dans cette perspective, un gouvernement efficace exige la prise en compte du comportement stratégique de ceux qui ont une information privée utile pour l'allocation des ressources.

Bien sûr, le gouvernement doit optimiser sa recherche d'information à l'aide d'experts, d'enquêtes, de fonctionnaires localement implantés, etc. Cette optimisation de l'audit doit être réalisée. Mais il reste, malgré cette démarche, beaucoup d'information privée.

La tâche d'un gouvernement est néanmoins grandement simplifiée par le principe de révélation, qui établit que tout mécanisme d'allocation des ressources en information incomplète est équivalent à un mécanisme de révélation incitatif. Un mécanisme de révélation est un engagement, par le gouvernement, à utiliser d'une certaine façon, dans l'allocation des ressources, l'information privée que lui transmettent les agents économiques décentralisés. Il est incitatif s'il est dans l'intérêt de chacun de ces agents de transmettre véridiquement son information privée.

### 1.3 LES DIFFICULTÉS LIÉES AUX MOTIVATIONS

Dans la fonction publique actuelle, beaucoup de gens ne sont pas encouragés à construire de véritables carrières au service du public, car les incitations à progresser et la valorisation des résultats sont trop faibles. Les individus ne progressent alors ni dans leurs compétences professionnelles, ni dans leur capacité à répondre à des problèmes nouveaux, et ils peuvent rapidement devenir inemployables, dans un monde où le cycle des compétences ne cesse de se raccourcir. Le gouvernement est incapable d'observer les niveaux d'effort de ses agents. Tout au plus observe-t-il des résultats, qui dépendent non seulement de l'effort, mais aussi d'un ensemble de circonstances aléatoires, ce qui rend leur interprétation difficile. De mauvais résultats peuvent être dus à une absence d'effort, mais aussi à des circonstances défavorables. À l'inverse, de bons résultats peuvent être dus à des circonstances favorables, sans que l'agent n'exerce véritablement le bon niveau d'effort.

L'absence d'incitations (à l'effort) se caractérise ici par des rémunérations indépendantes des performances, ce qui est optimal lorsque les agents sont bienveillants. En effet, on est assuré de leur bon niveau d'effort et on ne leur fait subir aucun risque inutile. Au contraire, si l'agent a des objectifs privés, il faut lui donner des incitations à l'effort, en faisant dépendre ses rémunérations de ses résultats.

Si le gouvernement n'observe que des signaux bruités de l'effort de ses agents, il lui faut mettre en place des rémunérations en fonction des performances, pour motiver ses agents à l'effort.

Il faut donc dépasser une fois pour toutes le mythe du fonctionnaire ou employé d'entreprise publique bienveillant, et mettre en place un système d'incitations puissantes à l'efficacité et à l'effort, dans le secteur public. Ce n'est pas une tâche facile et, surtout, ce n'est pas un « free lunch ». La mise en place d'un système incitatif est coûteuse, et on y a largement renoncé jusqu'à présent. Pourquoi ?

Il est vrai qu'un certain nombre de fonctionnaires et employés d'entreprises publiques sont bienveillants et se dépensent sans compter dans leur travail, indépendamment de tout système incitatif. S'ils représentent un pourcentage important, la stratégie gouvernementale optimale est de ne pas mettre en œuvre un coûteux système d'incitations. La reconnaissance par la société de leur dévouement est tout ce que demandent ces fonctionnaires, et le comportement opportuniste des autres est secondaire. C'est ainsi qu'a fonctionné l'administration publique pendant très longtemps. Mais les temps changent. Les raisons d'une telle évolution sont nombreuses : la frustration de ceux qui font des efforts, alors que d'autres n'en font pas, l'impression que leur travail n'est pas valorisé, puisque le non-travail est admis, la publicité grandissante faite à des comportements de corruption, voire mafieux, dans l'appareil d'État. Si le pourcentage de fonctionnaires « dévoués » diminue, l'inefficacité du système public devient un lourd fardeau pour le secteur économique, soumis à la pression de la concurrence internationale. Il faut alors rendre l'État plus efficace, mais cela ne peut pas se faire sans certains coûts.

### 1.3.1 Efficacité et inégalité

La plupart des pays de l'OCDE ont commencé à mettre en place un système incitatif nouveau sur base volontaire : le gouvernement propose à ceux qui le souhaitent un supplément de rémunération, en échange d'une performance supérieure : « travailler plus pour gagner plus ». La société bénéficie alors de ressources supplémentaires, liées au travail supplémentaire. Évidemment, il faut pouvoir mettre en place un tel système en faisant mesurer les performances par des auditeurs fiables, eux-mêmes dûment motivés, ce qui est coûteux. Mais, surtout, il faut accepter l'idée que les agents les plus performants seront mieux rémunérés que les autres. Un système incitatif optimal doit donc arbitrer entre efficacité et inégalité distributive. Ce principe incitatif simple – rémunérer les agents en fonction de leurs performances – se heurte souvent à une triple résistance. Les syndicats y voient un affaiblissement potentiel de la solidarité de leurs membres. Les responsables des ressources humaines n'y voient que des sources de difficultés de management, sans compensation pour eux. Les fonctionnaires expriment un souci légitime d'assurance lorsque les performances mesurables sont partiellement indépendantes de leurs actions. Ce dernier point nous amène au second arbitrage fondamental.

### 1.3.2 Efficacité et risque

Le second arbitrage est celui entre l'efficacité et le partage des risques. En présence d'efforts non observables (ou action cachée) et de performance bruitée, la seule façon de donner une incitation à l'effort est de relier la rémunération à la performance, mais ceci fait subir un risque coûteux à des agents averse au risque. Le système incitatif optimal arbitre entre partage du risque et incitation à l'efficacité de l'effort.

#### ENCADRÉ 1.1

##### *La théorie de l'aléa moral en unitâche*

Supposons que le résultat, que nous désignons par la variable  $x$ , dépende de façon aléatoire d'un effort non observable, que nous dénotons par  $e$ , et qui est fourni par un agent (employé), de façon qu'un effort plus élevé augmente la distribution conditionnelle  $F(x,e)$  pour tout niveau de résultat  $x$ . Plus précisément,  $F(x,e)$  indique la probabilité d'obtenir un niveau de résultat inférieur ou égal au niveau  $x$  avec un niveau d'effort  $e$ . Le profil optimal de salaire  $w(x)$  est défini comme celui qui maximise le surplus espéré de l'employeur,  $E(x - w(x))$ , sous contrainte que l'agent choisit son effort  $e$  de façon à maximiser sa propre utilité : autrement dit, l'utilité espérée de son salaire conditionnellement à  $e$ , moins son coût d'effort. La théorie de l'aléa moral nous dit alors que le salaire optimal  $w(x)$  est croissant en  $x$  dès lors que la distribution de probabilité  $F(x,e)$  satisfait la propriété de ratio de vraisemblance monotone, à savoir la croissance du ratio  $f_e(x,e)/f(x,e)$  par rapport à  $x$ , où  $f(x,e)$  désigne la densité de probabilité associée à  $F(x,e)$  et  $f_e(x,e)$  la dérivée de  $f(x,e)$  par rapport à  $e$ . Cette propriété implique en gros qu'un résultat plus grand est rendu statistiquement plus vraisemblable lorsque l'effort augmente (à la marge). Un cas particulier intéressant où cette

**ENCADRÉ 1.1 (SUITE)**  
*La théorie de l'aléa moral en unitâche*

propriété de monotonie est automatiquement vérifiée est celui où le résultat  $x$  peut s'écrire sous la forme additive :  $x = e + \varepsilon$ , où  $\varepsilon$  est une variable aléatoire de moyenne nulle. On peut alors facilement montrer que le salaire optimal  $w(x)$  est croissant en  $x$ , et que l'intensité de la relation au résultat est d'autant plus forte que l'agent a peu d'aversion pour le risque.

### 1.3.3 Travailler pour une cause

La productivité n'est pas la seule dimension de la performance économique. Celle-ci s'apprécie aussi, et peut-être même surtout, par les taux de participation et d'emploi et la satisfaction au travail, ainsi que par le degré d'engagement des salariés dans leur emploi. Nos administrations publiques souffrent avant tout du manque de dynamisme de leur environnement économique, qui ne favorise pas assez « l'élan vital » cher à Henry Bergson. Ce dynamisme qui renouvelle sans cesse la quête de la connaissance, de l'amour du changement, du défi intellectuel.

L'élan vital de la fonction publique est l'envie de travailler pour une cause. Les fonctionnaires doivent percevoir leur travail comme ayant une signification. Il faut tenir compte du fait que les fonctionnaires tiennent aux valeurs du service public ; elles font sens pour eux, ce qui signifie que le secteur public a un avantage comparatif sur le secteur privé, quand bien même cette valeur du service public est parfois dévoyée pour masquer des corporatismes. Il est donc plus habile d'insister sur le rôle et la mission du service public dans la motivation des fonctionnaires (voir Besley et Ghatak, 2003).

Une enquête fort instructive sur la motivation et la satisfaction au ministère des Finances belge a été organisée auprès de 1 565 fonctionnaires, avec un taux de réponse de 74 %. L'enquête a donné lieu à une analyse de régression qui montre qu'environ la moitié des différences en matière de motivation et de satisfaction peuvent s'expliquer par les facteurs suivants (en ordre d'importance décroissante) : l'orientation du travail vers les objectifs ; la variété du travail ; la qualité du management ; un esprit de groupe positif ; la communication interne ; le sens du travail ; l'autonomie et l'image du service. Il importe donc que les fonctionnaires connaissent le but de leur travail et puissent souscrire à ses objectifs.

Finalement, les fonctionnaires doivent percevoir leur travail comme ayant une signification. Ce défi est d'autant plus important que nombre de fonctionnaires se trouvent dans une situation de carrière bloquée. Ils tireront dès lors leur motivation moins de la perspective d'une carrière que de leur travail actuel. L'orientation du travail vers les objectifs implique que les fonctionnaires doivent avoir une idée claire de ce qu'on attend d'eux. Comme il importe également qu'ils puissent souscrire aux objectifs de leur travail, les fonctionnaires doivent, dès lors,



être impliqués dans le processus de formulation des objectifs. Ceci cadre avec la conception actuelle du management en matière de responsabilité, de responsabilisation et d'autogestion.

Nombre de fonctionnaires ont l'impression que leur administration publique n'est pas bien dirigée et administrée, qu'elle est mal structurée sur le plan organisationnel, qu'elle est rétrograde, qu'elle freine les prestations, qu'elle répond de façon insuffisante aux besoins des citoyens et qu'elle est peu encline à accepter les idées nouvelles. Si l'on souhaite donc changer la perception des fonctionnaires, il va falloir s'attaquer à ces aspects. L'image du service dans lequel on travaille doit être positive, de sorte que l'on puisse dire avec fierté qu'on y travaille.

## 1.4 LES DIFFICULTÉS LIÉES AUX TÂCHES MULTIPLES

Ce qui rend l'organisation de l'administration et des services publics particulièrement difficile, c'est précisément le fait que leur « production » est multidimensionnelle, et que certaines dimensions sont difficiles à mesurer, et donc à récompenser, au moyen de systèmes incitatifs simples. Il en va tout autrement dans le secteur privé, où un salaire comprenant un minimum garanti et une prime à la performance (par exemple, un bonus proportionnel à l'*output* individuel), qui dans ce cas est facilement mesurable (par exemple en termes de volume de production ou de valeur réalisée à la vente), inciterait naturellement les employés à maximiser leur productivité ou leurs ventes, tout en les assurant contre des sources d'aléas qu'ils ne maîtrisent pas totalement.

Les choses deviennent plus compliquées lorsque la performance d'un employé est multidimensionnelle, comme c'est le cas dans le secteur public. Tout d'abord, il y a le danger qu'à vouloir récompenser seulement une de leurs fonctions, on incite les fonctionnaires à négliger les autres (ce problème, dit du « multitâche », a été analysé dans la théorie des incitations, notamment par Holmstrom et Milgrom, 1988). Ensuite, il existe des tâches qui sont souvent difficiles à mesurer, et donc à récompenser directement par des primes de salaire. L'existence de dimensions non mesurables dans la performance des agents de l'État impose également des limites à l'utilisation de ce que les Anglo-saxons nomment « *highpowered incentives* », c'est-à-dire des salaires fortement liés à la performance, pour récompenser les tâches les plus mesurables : en effet, il faut éviter que les agents de l'État ne concentrent toute leur attention sur ces seules tâches, au détriment de tâches plus difficilement mesurables. Dans ce cas, il peut être utile de réduire le lien entre performance mesurable et salaire monétaire et, en même temps, de compléter les incitations salariales par des incitations non salariales, notamment les promotions internes, la réputation au sein du groupe, la mobilité sur le marché interne de la fonction publique et la concurrence entre établissements publics. Ces incitations non salariales correspondent à ce que la théorie des incitations nomme les « *career concerns* » (réputation et promotion).

## ENCADRÉ 1.2

### *La théorie de l'aléa en multitâche*

Une situation de multitâche peut se formaliser de la façon suivante. Pour simplifier, supposons qu'il n'y ait que deux tâches, 1 ou 2, avec *outputs* respectifs  $x_1$  et  $x_2$ , et des niveaux d'effort  $e_1$  et  $e_2$ , tels que :

$$\begin{aligned}x_1 &= e_1 + \alpha e_2 + \varepsilon_1 \\x_2 &= e_2 + \alpha e_1 + \varepsilon_2\end{aligned}$$

Où les deux bruits  $\varepsilon_1$  et  $\varepsilon_2$  sont les composantes aléatoires de la performance (ou l'erreur de mesure de la performance). Les deux bruits peuvent être corrélés. Plus la variance du bruit  $\varepsilon_i$  ( $i = 1, 2$ ) est faible, plus la performance  $x_i$  ( $i = 1, 2$ ) est mesurée avec précision. Une valeur positive d'alpha indique que les deux tâches sont complémentaires, une valeur négative d'alpha indique que les mêmes tâches sont substituables. L'agent recevra un salaire  $w(x_1, x_2)$  qui dépend des deux performances  $x_1$  et  $x_2$ , par exemple de la forme :

$$w(x_1, x_2) = a + b_1 x_1 + b_2 x_2 .$$

Le profil de salaire optimal est celui qui maximise le profit espéré du principal

$$E(x_1, x_2) - w(x_1, x_2)$$

Sous la contrainte que l'agent choisit ses deux efforts  $e_1$  et  $e_2$  de façon à maximiser son utilité espérée  $E(U(w))$  nette de son coût d'effort total  $c(e_1, e_2)$ . La théorie de l'aléa moral en multitâche montre alors que si une des deux tâches, disons la tâche 1, peut être mesurée avec grande précision (le bruit  $\varepsilon_1$  a une faible variance), tandis que l'autre tâche n'est que très imparfaitement évaluée (le bruit  $\varepsilon_2$  a une grande variance), alors l'incitation monétaire doit mettre l'accent sur la tâche 1 et, pour ainsi dire, ignorer la performance sur la tâche 2. L'encouragement à l'effort sur la tâche moins mesurable  $e_2$  devra alors reposer, outre la complémentarité possible entre les deux tâches, sur des incitations non salariales, typiquement sur les « *career concerns* » (réputation et promotion) et la comparaison avec d'autres agents dans d'autres établissements, pour augmenter la précision des observations sur la tâche 2.

Comme l'ont montré Dewatripont, Jewitt et Tirole (1999), l'accroissement du nombre de tâches assignées à un agent réduit son effort total, car le lien entre la performance et l'évaluation de la compétence par le supérieur hiérarchique devient trop lâche. Cette observation implique une corrélation entre la manière dont une organisation ou un agent doit rendre des comptes et la spécificité de ses objectifs.

Un autre résultat de la théorie de l'aléa moral en multitâche est que plus les tâches sont substituables, autrement dit plus alpha est négatif dans le modèle ci-dessus, plus il faut réduire le lien entre performance à une tâche et récompense monétaire. Autrement dit, l'avantage d'éviter que les agents n'accomplissent plusieurs tâches par trop substituables est de permettre une meilleure utilisation des mécanismes d'incitations monétaires. D'où l'importance de regrouper, autant que

possible, des tâches complémentaires et non pas substituables au sein d'une même équipe. *La division du travail se fait donc sur base d'une spécialisation autour de tâches complémentaires.*

## 1.5 LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA MULTIPLICITÉ DES PARTIES PRENANTES

Toute organisation repose sur un réseau de relations de type principal-agent, où le « principal » est celui qui est responsable de la définition des missions et à qui l'agent doit au final rendre des comptes. L'activité du secteur public implique fondamentalement qu'un agent dépend de plusieurs mandants, en raison des externalités associées à sa production et du besoin inévitable de coordination. Il s'agit de l'ensemble des parties prenantes (« stakeholders ») concernées par l'activité publique en question. Pour l'enseignement, cela concerne les parents et les élèves eux-mêmes, mais aussi les employeurs et la société civile dans son ensemble. Les entreprises publiques doivent répondre à leur ministère de tutelle, mais aussi aux utilisateurs des services publics. Un médecin hospitalier doit rendre des comptes à la direction de l'hôpital et à ses patients.

Il est généralement considéré que la multiplicité des tutelles constitue un handicap pour la bonne gouvernance des établissements publics. Mais, si celle-ci traduit la multiplicité des parties prenantes, elle est largement incontournable, d'où la nécessité de chercher les solutions pour la gérer au mieux.

Les critères d'évaluation utilisés par ces mandants étant différents, tout mécanisme d'incitation qui ne serait pas conçu conjointement est nécessairement d'une faible efficacité dans un contexte de tâches multiples :

- Si les tâches privilégiées par chaque mandant (principal) sont *complémentaires*, un problème de passager clandestin peut apparaître, chacun comptant sur l'autre pour mettre en œuvre les incitations adéquates. C'est une situation souvent rencontrée lorsque les mandants sont différents niveaux de pouvoirs comme le gouvernement national, les autorités régionales et les pouvoirs locaux. Il suffit de songer aux incitations à la prévention en matière de santé publique ou aux aides à la formation et à la création d'emplois.
- Si les tâches sont *substituables*, une dilution des incitations réduira leur efficacité. C'est tout le problème du partage des responsabilités.

Le problème de passager clandestin évoqué ci-dessus se rencontre dans les établissements dont le pilotage repose sur un partenariat entre différents niveaux d'autorités, locales et centrales, ou ceux associant les partenaires sociaux, comme c'est le cas des grandes entreprises publiques. Cette configuration peut contribuer en effet à expliquer les difficultés rencontrées pour y mettre en place des mécanismes de contrôle et de gestion des risques appropriés. D'où la nécessité d'organiser systématiquement la coopération des « parties prenantes »...

Les cas de dilution des incitations apparaissent lorsqu'un service doit rendre compte à plusieurs tutelles sur des objectifs plus complexes tels que : maîtriser les risques industriels ou sanitaires tout en favorisant la compétitivité économique (industrie, économie, environnement), ou poursuivre une activité scientifique et universitaire, avec la présence et l'implication dans un service hospitalier, par exemple (santé, université). Ce type de situation soulève, au sens propre, des problèmes de gouvernance (voir chapitre 4), mais ceux-ci ont aussi des implications directes pour l'évaluation de la performance. À cet égard, il est donc crucial de clarifier les missions et objectifs, de manière à ce que l'agent en ait une vision claire, et les conditions dans lesquelles il devrait aborder les éventuelles situations de conflits d'intérêt ;

## 1.6 LES DIFFICULTÉS LIÉES À L'ÉVALUATION

La mise en œuvre d'incitations passe, bien sûr, par la mise en place d'un système coûteux d'évaluation. Or, l'État fournit des services et il faut reconnaître que l'évaluation de ceux-ci est difficile, mais pas impossible, comme le soutiennent les partisans de l'immobilisme.

Il faut surmonter plusieurs obstacles. Tout d'abord, il faut identifier clairement les prestations attendues de l'acteur et comprendre qu'un système incitatif à la délivrance de ces prestations peut l'amener à négliger celles qui ne sont pas valorisées. Ceci conduit à attribuer des missions précises aux agents, plutôt qu'à leur demander de résoudre dans leur travail tous les problèmes de la société. Il faut mesurer la qualité des prestations. Cela est toujours possible, certes souvent imparfaitement. Parfois, on peut avoir accès à des évaluations externes objectives qui, sans être parfaites, sont bien suffisantes.

Pour optimiser les incitations, on identifiera les prestations attendues, que l'on cherchera à mesurer du mieux possible, et on veillera à ne pas les multiplier, pour faciliter leur mesure et leur valorisation. Parfois, l'évaluation doit reposer au moins en partie sur l'évaluation subjective des supérieurs, ce qui pose le problème de l'éventuel arbitraire de ces derniers. Il faut donc s'interroger sur les incitations des supérieurs chargés de mettre en œuvre ces systèmes incitatifs. En effet, s'il laisse subsister une asymétrie d'information trop grande, le gouvernement est amené à abandonner aux agents efficaces des rentes informationnelles considérables, pour leur donner les incitations adéquates, avec des inégalités ou des risques rapidement jugés excessifs. Il va donc mettre en place divers régulateurs, chargés d'obtenir des signaux sur cette information privée. La débâcle de la banque franco-belge Dexia est une parfaite illustration de ce phénomène. L'évaluation de la rente nucléaire en est un autre exemple.

Il faut donner aussi au régulateur des incitations adaptées. Sinon, on court le risque de capture. En effet, le régulateur comprend assez vite que, s'il ne transmet pas ses observations à sa hiérarchie, il préserve une rente informationnelle plus forte pour l'agent régulé. La possibilité d'un contrat caché apparaît. L'agent fait une faveur au

régulateur pour que celui-ci ne révèle pas ses observations. Le « pot de vin » maximal qu'il acceptera de payer est égal à la rente informationnelle que détruit le régulateur par la révélation de ses observations. Cette rente est l'enjeu de la collusion potentielle. Pour éviter la capture du régulateur, il faut alors le rémunérer quand il prouve qu'il fait bien son travail, c'est-à-dire quand il apporte des preuves vérifiables qui permettent de limiter la rente de l'agent.

Comme la mise en place de paiements incitatifs pour le régulateur est coûteuse, le gouvernement cherchera à les limiter en rendant la collusion plus dangereuse par un système d'inspection (qui lui-même devra avoir les incitations appropriées), mais aussi en diminuant les enjeux de collusion. Pour cela, il faudra diminuer les rentes informationnelles, c'est-à-dire diminuer l'incitation à l'effort, donc l'efficacité.

Il apparaît donc qu'il existe deux façons extrêmes de lutter contre le risque de capture :

1. La première est *la bureaucratisation* complète, qui ne laisse aucune marge de manoeuvre, donc aucun enjeu de collusion et, par suite, ne nécessite aucune incitation. C'est en quelque sorte la solution bureaucratique. Elle est en partie illusoire, dans la mesure où il subsiste toujours des marges de discrétion et où la complexité croissante des tâches élargit ces plages de discrétion.
2. Une autre façon de limiter les rentes informationnelles des agents économiques et d'induire de hauts niveaux d'effort est *la concurrence par comparaison* (« yardstick competition »). Dans un contexte, par exemple, de sélection adverse, supposons que les informations privées de deux agents soient corrélées positivement. Si le gouvernement est conscient de ces corrélations, il peut diminuer, voire éliminer complètement les rentes informationnelles, par des schémas de rémunération.

Il n'est pas toujours facile de déterminer des situations suffisamment homogènes pour mettre en œuvre la concurrence par comparaison, mais on doit y recourir chaque fois que cela est possible. Pour qu'elle soit effective, il faut bien sûr éviter que les agents ne fassent collusion. Il faut donc limiter leurs communications, ce qui peut faire perdre des gains de coordination.

## 1.7 LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA CONCURRENCE

Schumpeter a bien montré comment la concurrence est une force puissante de changement, en forçant la voie du progrès technique et organisationnel. Cette concurrence dans le secteur public est souvent jugée contraire à l'intérêt public. Toute tentative de libéralisation (ouverture à la concurrence) est donc bien souvent perçue comme contre le service public lui-même. Un des arguments les plus convaincants, probablement, est que les services publics demandent une forte coordination et des engagements crédibles, peu compatibles avec les formes directes de concurrence. Par exemple, en

matière de transport public, à défaut d'une programmation sur une longue période des équipements d'infrastructure et de production, seules les technologies dont la rentabilité est la mieux assurée à court terme sont mises en œuvre.

### **1.7.1 Concurrence et coordination**

Autant que possible, le gouvernement doit organiser la concurrence dans ses propres services lorsque ce n'est pas un obstacle aux coordinations nécessaires. Certains services sont mieux à même que d'autres de tirer parti des formes les plus dynamiques de la concurrence. Par ailleurs, certaines activités économiques comportent plus que d'autres des transactions spécifiques, qui requièrent des modes de coordination que le marché n'assure pas.

### **1.7.2 Concurrence pour le service public**

Pour sortir de ce dilemme, il faut recourir à des formes indirectes de concurrence dans le secteur public. Il faut remplacer la concurrence directe sur le marché par une articulation d'une concurrence indirecte pour le marché, au moyen de mécanismes d'enchères, et par une concurrence par comparaison (les performances des opérateurs sont observées et comparées en permanence).

Une illustration concrète est la réforme des services urbains d'autobus dans le Grand Londres. La London Transport Authority, par souci des besoins de coordination et de respect de ses engagements, a introduit une forme très différente de concurrence à ce que l'on pouvait observer dans les autres villes. À partir de 1984, des itinéraires ont été mis aux enchères. Tout opérateur qualifié, y compris LT, l'entreprise publique qui avait jusque-là le monopole dans le Grand Londres, était invité à concourir. Dix ans après, en 1993, 40 % des itinéraires ont été attribués. Les résultats sont, d'une part, que le besoin croissant de subventions publiques d'avant la réforme a fait place à une baisse, modeste mais durable ; et, d'autre part, que la qualité de service a augmenté (ce qui est aussi un renversement de tendance). Cette augmentation de qualité est aussi sensible sur les itinéraires restés en gestion publique que sur les itinéraires concédés lors des enchères. Cette articulation d'une concurrence pour le marché (enchères) et de la concurrence par comparaison (les performances des trois principaux opérateurs sont comparées en permanence) a fait mieux que la concurrence directe sur le marché, qui avait été imposée aux autres villes britanniques. La raison est que ces deux formes indirectes de concurrence n'incitent pas à sortir les concurrents du marché et sont compatibles avec les exigences de coordination.

Dans un marché libéralisé des services postaux où plusieurs opérateurs sont en concurrence, il est possible d'octroyer par une procédure d'appel d'offres les obligations de service universel, en matière notamment de fréquence des collectes, d'accessibilité et de prix. La mise en concurrence d'opérateurs permet de sélectionner qui

est à même de fournir le service maximum au moindre coût. On peut aussi choisir de réserver les obligations de service universel à l'opérateur historique, en obligeant les nouveaux opérateurs à contribuer au travers d'un fonds de compensation au financement de ce service (« *pay-or-play* »).

### 1.7.3 Concurrence par comparaison

Une autre forme de concurrence pour le service public consiste à organiser une concurrence par comparaison entre gouvernements et administrations publiques comparables. Cette concurrence indirecte n'empêche pas la coordination, partout où cela est nécessaire. L'argument de base est simplement que cette concurrence par comparaison peut exercer une force « disciplinante », offrir une incitation puissante au changement et limiter la puissance de monopole bureaucratique d'un gouvernement centralisé. Dans ce contexte, la concurrence par comparaison produit en général des sanctions plus nettes, plus tranchées, moins manipulables, tant à l'égard des dirigeants que des exécutants, et ces sanctions s'imposent de manière souvent moins discutable. Il devient aussi progressivement plus difficile pour les décideurs publics de faire jouer des réseaux d'influence et de protection pour obtenir un traitement plus favorable que leurs performances ne le justifient.

Le recours aux enchères et appels d'offre participe de la même logique. Lorsque les services peuvent être offerts également par le secteur privé, la concurrence par comparaison peut aussi s'organiser entre secteur public et privé. De nombreux services publics locaux peuvent être fournis par des collectivités locales ou des entreprises privées. Il faut organiser une concurrence *ex ante* entre les diverses modalités de fourniture de ces services.

## 1.8 LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA DÉLÉGATION

En économie, la question de la « délégation contractuelle » désigne le problème que pose le fait d'inciter une partie à agir au nom d'une autre, au moyen d'un contrat « incitatif ». On le retrouve lorsqu'un « principal » propose de rétribuer un « agent » pour qu'il effectue certaines actions qui sont utiles au « principal ». Un exemple en gestion publique est la relation entre un ministère de tutelle et l'institution chargée de missions de service public. La capacité pour le « principal » de parvenir à un résultat optimal dépend de sa capacité à permettre à l'« agent » d'utiliser de manière appropriée l'autorité qui lui a été déléguée. Toutefois, l'« agent » possède ses propres valeurs et intérêts, et ce qui semble optimal de son point de vue peut ne pas l'être de celui du « principal ». En outre, le « principal » ne sait généralement pas si (ou dans quelle mesure) le contrat est ou a été rempli.

La délégation de l'allocation des moyens depuis une autorité centrale unique vers plusieurs autres organisations résulte en une relation « principal-agent ». La responsabilité finale des systèmes et structures de rémunération incombe à l'administration centrale, mais les résultats dépendront du comportement des entités habilitées.

L'autorité centrale doit donc élaborer et mettre en œuvre des stratégies et des méthodes qui lui permettent de s'assurer que les objectifs opérationnels des entités habilitées (les « agents ») correspondent à ses propres objectifs stratégiques (en tant que « principal »). Les agences gouvernementales sont un bon exemple de délégation autour d'une mission clairement définie, avec un budget et un contrat de gestion.

### **1.8.1 La solution par la contractualisation**

La solution du problème « principal-agent » consiste à mettre en place des mesures incitatives appropriées, pour que les choix rationnels opérés par les agents en vertu de leur intérêt personnel coïncident avec les choix désirés par le « principal ». L'objectif poursuivi dans les contrats de nature incitative est de réduire le coût de l'accord entre la tutelle (le principal) et l'organisation soumise à la tutelle (l'agent). Tant le caractère raisonnable des objectifs poursuivis que l'aspect réaliste de l'effort de l'agent doivent être pris en compte. Dans un contrat, l'agent s'engage sur un certain nombre d'objectifs à atteindre, et le principal garantit qu'un certain nombre de moyens seront mis à disposition de l'agent pour la poursuite des missions définies. La difficulté tient à une définition correcte des standards à atteindre : trop élevés, ils découragent ; trop bas, ils ne garantissent pas que le maximum est fait pour atteindre la mission.

Le « principal » devra donc porter son attention sur les aspects suivants :

1. Le caractère approprié et efficient de l'environnement dans lequel le contrat est conclu ;
2. Le caractère approprié et efficient de la conception du contrat ;
3. L'efficacité des mesures incitatives mises en œuvre pour l'« agent » ;
4. L'efficacité des mécanismes de contrôle des activités de l'« agent » et des résultats et, enfin ;
5. La capacité du « principal » à contraindre l'« agent » à rendre compte de résultats médiocres ou d'actions inappropriées.

### **1.8.2 Les principes de base du contrat**

On peut également mettre en évidence quatre principes de base sous-jacents à l'élaboration des contrats :

1. Le principe de la *qualité informationnelle* pose pour l'essentiel qu'il convient d'intégrer au contrat de rémunération toute évaluation de la performance qui (de façon marginale) révèle des informations quant au niveau d'effort consenti par l'« agent ».
2. Le fait de définir des mesures incitatives les plus « intenses » possibles n'est pas nécessairement optimal du point de vue du « principal ». Le principe de *l'intensité des incitations* pose que l'intensité optimale des mesures incitatives



dépend de quatre facteurs : l'augmentation des performances générée par l'effort supplémentaire, la précision de l'évaluation des activités souhaitées, la tolérance au risque de l'« agent » et son degré de réceptivité par rapport aux mesures incitatives.

3. Le principe de *l'intensité du contrôle* vient compléter la précédente démonstration : selon celui-ci, les situations où l'intensité optimale des mesures incitatives est élevée correspondent à des situations où le niveau optimal de contrôle est lui aussi important. Ceci s'explique par le fait que le contrôle est un moyen coûteux de réduire la variance de la performance de l'agent, ce qui influe sur les résultats dégagés, lorsqu'il est également optimal d'« intensifier » les mesures incitatives.
4. Le principe de *la compensation équivalente* pose, pour l'essentiel, que l'« agent » doit évaluer de la même manière les activités qui, selon le « principal », ont une même valeur. Les « agents » peuvent prendre part à différentes activités. Celles qui ne sont pas contrôlées, ou qui sont moins contrôlées, seront délaissées, alors que celles dont le rendement marginal est supérieur pour l'agent seront favorisées. Privilégier certaines variables mesurables peut avoir des conséquences défavorables pour les autres moins mesurables.

## 1.9 LES DIFFICULTÉS LIÉES À L'ENGAGEMENT LIMITÉ

Les raisons de l'engagement limité sont dues aux contraintes institutionnelles (mandats limités), mais aussi au manque de crédibilité. Les conséquences peuvent être sérieuses. En effet, en situation d'information décentralisée, le gouvernement doit effectuer un arbitrage entre l'abandon de rentes excessives et l'engagement à des distorsions d'efficacité, pour accommoder au mieux les comportements stratégiques générés par l'information décentralisée. Par exemple, pour inciter à l'effort d'innovation, il faut protéger les rentes que l'innovation procure par des brevets qui en limitent l'utilisation productive. Pour inciter à l'effort d'éducation, il faut s'engager à accorder des salaires plus élevés aux plus éduqués. Pour inciter aux investissements spécifiques non observables (à la « Williamson »), il faut s'engager à ne pas en exproprier les auteurs par une concurrence excessive *ex post* (cf. le risque de *hold-up*). Pour inciter les autorités locales à une gestion budgétaire responsable, il faut s'engager à ne pas « éponger » leurs déficits publics *ex post*. Pour inciter les gens à travailler plus longtemps, il faut s'engager à ne pas ouvrir le droit aux préretraites en cas de licenciements collectifs.

Si on veut donner aux entreprises régulées ou aux administrations publiques des incitations à réduire les coûts, il faut s'engager à ne pas exproprier leurs surplus *ex post*, si ceux-ci s'avèrent importants. Si les fonctionnaires anticipent qu'un accroissement de productivité obtenu par des efforts plus importants sera taxé *ex post* par le gouvernement, cela induira un effet de cliquet, qui conduira à renoncer aux gains de

productivité (ou à épuiser la totalité du budget, par peur de se voir raboter le budget l'année suivante). Or, *ex post*, même un gouvernement bien intentionné aura envie de taxer les gains de productivité pour des causes tout à fait louables. Il en découle l'arbitrage suivant.

### 1.9.1 Efficacité et engagement

Pour gérer au mieux, dans le temps, les problèmes d'information décentralisée et de motivation, il faut pouvoir s'engager *ex ante* à accepter certaines inefficacités *ex post*. Malgré la limitation de son mandat, le gouvernement recherchera des moyens de s'engager intertemporellement pour limiter les effets de cliquet ou problèmes d'incohérence temporelle. Un moyen d'accroître la capacité d'engagement de l'État est de déléguer une activité précise à une agence gouvernementale autonome, avec un mandat plus long que le mandat politique. La planification budgétaire pluriannuelle participe de la même volonté, tout comme la règle d'or budgétaire, qui vise à inscrire dans la Constitution des règles prévoyant un retour progressif à l'équilibre budgétaire.

Le principal obstacle, ce sont les difficultés à s'engager sur des politiques qu'on souhaite modifier dans l'avenir. Il est un peu difficile de convaincre de ne pas renégocier deux parties consentantes si la renégociation est bénéfique à tous. Le principe de la liberté de renégocier est d'ailleurs inscrit dans le Code civil. Un autre obstacle est le besoin de flexibilité. Pourquoi voudrait-on limiter le pouvoir d'engagement d'un gouvernement bien intentionné, après tout ? Celui-ci peut souhaiter ne pas s'engager à long terme, pour pouvoir ajuster sa politique à des événements nouveaux qui étaient imprévisibles, et donc pour lesquels on ne pouvait pas définir d'engagements contingents.

L'alternance démocratique du pouvoir entre les mains de majorités successives qui cherchent à favoriser leur électorat conduit à se poser la question fondamentale suivante : quelles contraintes faut-il mettre sur les choix possibles du gouvernement pour limiter les effets néfastes de cette alternance, tout en laissant au gouvernement suffisamment de flexibilité pour ajuster sa politique aux circonstances ? C'est dans l'esprit de cet arbitrage qu'il faut réfléchir à des mesures constitutionnelles comme l'interdiction de nationalisation (ou de privatisation) de certaines industries, la contrainte de l'équilibre budgétaire annuel, l'interdiction de certaines formes de discrimination, l'indexation automatique de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie, etc.

## 1.10 LES DIFFICULTÉS LIÉES AU CHANGEMENT

Tout changement majeur est contrariant, et c'est pourquoi les organisations et leurs membres s'y opposent avec ferveur, en donnant la priorité à la préservation de leur intérêt du moment. On a l'impression parfois qu'il est plus facile de modifier la constitution que de réformer une administration publique. Il faut donc s'interroger sur les difficultés de réformer l'État et ses administrations publiques. On peut distinguer deux types d'obstacles.

### 1.10.1 Les groupes d'intérêts

Il est le fait de groupes d'intérêt qui vont s'opposer aux réformes. Le secteur public est composé de « mastodontes », qui voudront aussi longtemps que possible maintenir le *statu quo*. En Belgique, le ministère des Finances représente presque la moitié des fonctionnaires du niveau fédéral. La première solution requiert une majorité politique suffisante pour exclure ces groupes d'intérêt, ayant suffisamment de pouvoir pour mettre fin à leurs privilèges et mettre en place les mesures de réforme. Si la majorité politique n'est pas suffisamment large pour s'aliéner les groupes d'intérêts, il faudra compenser ceux-ci pour leurs pertes personnelles en rachetant, en quelque sorte, leurs privilèges en échange d'un accord permettant de réaliser la réforme souhaitée (Fernandez et Rodrik, 1991).

### 1.10.2 Les fonctionnaires

Le deuxième obstacle à la réforme provient des fonctionnaires et des politiques. Ceux-ci ne comprennent pas l'intérêt de la création d'incitations personnelles, puisqu'ils fonctionnent (ou veulent croire qu'ils fonctionnent) au service de l'État par dévouement au service public. Il y a deux sortes de solutions à ce problème.

1. Il faut, d'une part, éviter les blocages créés par des fonctionnaires dévoués qui refusent de concevoir un service public qui ne serait pas animé par une vision plus idéaliste de l'homme. Pour convaincre, il faut faire un gros travail d'information sur les dysfonctionnements du secteur public, pour qu'ils en apprécient la gravité (comme par exemple les certificats de complaisance des médecins, l'absentéisme des fonctionnaires, les abus de biens sociaux, les diverses formes de clientélisme politique...). Comme cette information n'est généralement connue que des membres du secteur public, la diffusion dans la société de cette information requiert une action délibérée, seule apte à informer nos concitoyens, mais bien difficile à assumer. Il faudrait sans doute organiser de grandes enquêtes dirigées par le pouvoir judiciaire, les médias et les milieux académiques.
2. Il faut, par ailleurs, éviter les effets pervers de réformes trop brusques, qui ne valoriseraient pas le travail de tous ceux qui assument leur tâche à la perfection, sans incitations. Le meilleur argument pour les convaincre est un argument de justice sociale. Dans une société où une grande partie des travailleurs est exposée aux rigueurs de la concurrence internationale, il est inacceptable de continuer à assurer un statut privilégié à des agents de l'État qui ne le méritent pas.

## 1.11 COMMENT RÉFORMER ?

Plusieurs pays ont entrepris des réformes importantes de l'État pour l'adapter aux exigences modernes de réactivité et de flexibilité. Partout, les facteurs essentiels de la réussite sont les mêmes : adhésion, budget, communication, durée et expérimentation. C'est un peu l'ABCdaire de la réforme publique

### 1.11.1 (A) *Adhésion*

Dans tous les pays, l'adhésion interne des agents concernés par la réforme – les personnels – est une condition essentielle de la réussite de cette dernière. Or, pour obtenir cette adhésion, certaines stratégies s'imposent. En premier lieu, il faut tenir compte du fait que les fonctionnaires tiennent aux valeurs du service public ; elles font sens pour eux, ce qui signifie que le secteur public a un avantage considérable par rapport aux entreprises privées, quand bien même cette valeur du service public est parfois dévoyée pour masquer des corporatismes. Il est donc plus habile d'insister sur le rôle et la mission du service public, dans la présentation des mesures de réforme, que de mettre en avant l'argument des économies financières en guise de justification. Si on dit aux fonctionnaires qu'il faut réformer parce qu'ils coûtent trop cher on insiste, ce faisant, d'abord sur le fait que l'on va réduire leur nombre. Mais on n'attrape pas des mouches avec du vinaigre. Il est préférable de valoriser une facette plus intéressante et positive des projets de réforme, comme l'amélioration de la qualité du service public, grâce, par exemple, au rapprochement entre des services distincts, et ceci dans l'intérêt fondamental du citoyen. Il faut aussi s'assurer de l'adhésion externe des citoyens pour un soutien démocratique large aux réformes. Pour donner une légitimité à des réformes, il est important de clarifier ce que l'État fait bien et ce qu'il ne fait pas bien pour, dans un deuxième temps, abandonner les domaines dans lesquels l'État n'a pas, de toute évidence, d'avantage comparatif. Les processus de décentralisation et de déconcentration répondent à un souci nécessaire d'efficacité. Il est donc important d'organiser au préalable un débat démocratique pour (re)définir les postes qui doivent être concernés.

### 1.11.2 (B) *Budget*

Le responsable d'unité a à la fois la responsabilité du management opérationnel et celle de la gestion des ressources financières et humaines. Tant que l'on maintient un système bipolaire avec d'un côté, en amont, la gestion centralisée des ressources (humaines et financières) et de l'autre, en aval, un responsable local chargé du management opérationnel, qui n'a pas la maîtrise des ressources à sa disposition, on sera inefficace. Si le but est de donner des responsabilités aux cadres locaux, il faut leur donner les moyens d'exécuter ces responsabilités. Il est important de définir un budget réaliste, fondé sur des projets à réaliser et non sur des procédures à respecter, de sorte que la stratégie et les résultats priment sur la règle et le respect des procédures.



# TABLE DES MATIÈRES

---

Préface.....	5
Avant-propos.....	7
Introduction générale.....	9

## Partie 1 Théorie de la gestion publique

### CHAPITRE 1

<b>Les incitations dans la gestion publique.....</b>	<b>15</b>
1.1 Une révolution intellectuelle.....	16
1.2 Les difficultés liées à la décentralisation de l'information.....	18
1.3 Les difficultés liées aux motivations.....	20
1.3.1 <i>Efficacité et inégalité</i> .....	21
1.3.2 <i>Efficacité et risque</i> .....	21
1.3.3 <i>Travailler pour une cause</i> .....	22
1.4 Les difficultés liées aux tâches multiples.....	23
1.5 Les difficultés liées à la multiplicité des parties prenantes.....	25
1.6 Les difficultés liées à l'évaluation.....	26
1.7 Les difficultés liées à la concurrence.....	27
1.7.1 <i>Concurrence et coordination</i> .....	28
1.7.2 <i>Concurrence pour le service public</i> .....	28
1.7.3 <i>Concurrence par comparaison</i> .....	29
1.8 Les difficultés liées à la délégation.....	29
1.8.1 <i>La solution par la contractualisation</i> .....	30
1.8.2 <i>Les principes de base du contrat</i> .....	30
1.9 Les difficultés liées à l'engagement limité.....	31
1.9.1 <i>Efficacité et engagement</i> .....	32
1.10 Les difficultés liées au changement.....	32
1.10.1 <i>Les groupes d'intérêts</i> .....	33

1.10.2 <i>Les fonctionnaires</i> .....	33
1.11 Comment réformer ? .....	34
1.11.1 (A) <i>Adhésion</i> .....	34
1.11.2 (B) <i>Budget</i> .....	34
1.11.3 (C) <i>Communication</i> .....	35
1.11.4 (D) <i>Durée</i> .....	35
1.11.5 (E) <i>Expérimentation</i> .....	36
1.12 Conclusion .....	36
<b>Références</b> .....	36

## CHAPITRE 2

<b>La performance dans la gestion publique</b> .....	39
2.1 Impératif démocratique .....	40
2.2 Confusion entre moyens et résultats .....	40
2.3 Identifier les objectifs et mesurer les résultats .....	41
2.3.1 <i>Le « scorecarding »</i> .....	44
2.4 Identifier les problèmes .....	46
2.5 Les risques de l'évaluation des performances .....	48
2.6 Une incitation collective et non pas individuelle .....	50
2.7 Comment réconcilier les contraires ? .....	51
2.8 Mettre l'utilisateur au centre .....	52
2.9 Gestion de la performance .....	53
2.10 Gestion budgétaire liée aux résultats .....	54
2.11 La LOLF : une nouvelle culture budgétaire en France ? .....	55
2.12 La culture du service public .....	57
<b>Références</b> .....	59

## CHAPITRE 3

<b>La concurrence dans la gestion publique</b> .....	61
3.1 Introduction .....	62
3.2 Concurrence par comparaison .....	63
3.3 Concurrence et sélection .....	66
3.4 Concurrence et cohérence .....	67
3.5 Résultats empiriques .....	68
3.6 Conclusion .....	69

Annexe : Un modèle de sélection des compétences .....	71
A. Le modèle .....	71
B. Équilibre .....	72
<b>Références</b> .....	74

## CHAPITRE 4

<b>La responsabilité dans la gestion publique</b> .....	75
4.1 Une approche procédurale de la responsabilité .....	76
4.2 Les verrous de la responsabilité .....	76
4.3 Les pressions pour la responsabilité .....	77
4.4 Les sept conditions de la responsabilité .....	78
4.5 La nécessité de clarifier les missions et les objectifs .....	79
4.6 L'adaptation des structures d'organisation .....	80
4.7 La définition des domaines de délégation .....	81
4.8 Le développement des compétences nécessaires .....	82
4.9 Une pratique effective de reddition des comptes .....	84
4.10 Une objectivation des résultats .....	85
4.11 L'exercice de sanctions positives et négatives .....	87
4.12 Conclusion .....	88

## CHAPITRE 5

<b>L'efficacité dans la gestion publique</b> .....	91
5.1 La pression pour plus d'efficacité et de transparence .....	92
5.2 Le besoin de réorganisation et de simplification .....	93
5.3 Les quatre défis (les 4D) .....	93
5.4 Les actions .....	95
5.4.1 <i>Clarifier les objectifs</i> .....	95
5.4.2 <i>Clarifier les résultats</i> .....	95
5.4.3 <i>Clarifier les coûts</i> .....	96
5.4.4 <i>Obligation de résultats</i> .....	97
5.4.5 <i>Oser déléguer</i> .....	97
5.4.6 <i>Promouvoir la satisfaction au travail</i> .....	98
5.4.7 <i>Oser l'excellence</i> .....	99
5.4.8 <i>Objectiver les nominations et recrutements</i> .....	99
5.4.9 <i>Promouvoir la mobilité</i> .....	100



5.4.10	<i>Simplifier et coordonner</i> .....	101
5.5	Le système des agences gouvernementales .....	101
5.6	Les systèmes Choice & Voice .....	102
5.7	Le statut des fonctionnaires .....	103
5.8	Bonnes pratiques en Belgique .....	104
5.8.1	<i>Projet NoVo : une nouvelle approche des ressources humaines</i> .....	104
5.8.2	<i>L'AFSCA : déléguer pour plus d'efficacité</i> .....	105
5.8.3	<i>Banque carrefour de la Sécurité sociale : les nouvelles technologies au service du citoyen</i> .....	106
5.9	Conclusion .....	108

## Partie 2 Pratique de la gestion publique

### CHAPITRE 6

	<b>La gestion de l'école</b> .....	111
6.1	Introduction .....	112
6.2	Les chiffres de l'enseignement francophone .....	113
6.2.1	<i>Combien ça coûte</i> .....	113
6.2.2	<i>Notre enseignement est-il moins bien financé que dans les autres pays ?</i> .....	114
6.2.3	<i>Notre enseignement est-il moins bien financé qu'en Flandre ?</i> .....	114
6.2.4	<i>Combien sont payés les enseignants ?</i> .....	115
6.2.5	<i>Quels sont les taux d'encadrement ?</i> .....	115
6.2.6	<i>Comment se répartissent les élèves entre les réseaux ?</i> .....	115
6.2.7	<i>Comment se répartissent les élèves entre les filières ?</i> .....	116
6.2.8	<i>La répartition est-elle différente pour les élèves étrangers ?</i> .....	116
6.2.9	<i>Quels sont les retards scolaires ?</i> .....	116
6.2.10	<i>Quels sont les taux d'échec scolaire ?</i> .....	117
6.2.11	<i>Quels sont les taux d'abandon scolaire ?</i> .....	117
6.3	PISA, c'est quoi ? .....	117
6.3.1	<i>Qu'est-ce que PISA ?</i> .....	117
6.3.2	<i>Qui a participé au PISA 2006 ?</i> .....	118
6.3.3	<i>Comment les résultats des élèves dans les pays de l'OCDE peuvent-ils être comparés ?</i> .....	118
6.3.4	<i>Comment les résultats des élèves en Belgique peuvent-ils être comparés ?</i> .....	118
6.3.5	<i>Comment peut-on comparer des résultats moyens ?</i> .....	119
6.3.6	<i>Comment sont évaluées les connaissances et compétences ?</i> .....	119
6.4	Que nous apprend PISA 2006 ? .....	120
6.4.1	<i>Les facteurs clés de la réussite</i> .....	120

6.5	Les pays les plus performants ne favorisent pas l'école privée....	120
6.5.1	<i>Les élèves en difficulté</i> .....	121
6.5.2	<i>Les écarts entre élèves</i> .....	121
6.5.3	<i>Les écarts entre écoles</i> .....	121
6.5.4	<i>Les écarts entre groupes sociaux</i> .....	122
6.6	La ségrégation sociale.....	122
6.6.1	<i>Comment mesurer la ségrégation sociale ?</i> .....	122
6.6.2	<i>Des systèmes scolaires différents</i> .....	124
6.6.3	<i>Une ségrégation différente entre les deux Communautés</i> .....	124
6.6.4	<i>Comment expliquer cette ségrégation sociale ?</i> .....	125
6.6.5	<i>Ségrégation sociale ou sélection scolaire ?</i> .....	125
6.7	Inégalité des chances.....	126
6.7.1	<i>Une répartition inégale entre filières et réseaux</i> .....	127
6.7.2	<i>Des résultats inégaux entre filières</i> .....	128
6.7.3	<i>Des résultats comparables entre réseaux, sauf en Flandre</i> .....	130
6.7.4	<i>Quelle est l'importance du facteur social dans les écarts de résultats entre élèves ?</i> .....	131
6.7.5	<i>Que faire ?</i> .....	132
6.8	Efficacité.....	133
6.8.1	<i>Niveau moyen des résultats plus élevé en Flandre</i> .....	133
6.8.2	<i>Le « technique » flamand fait mieux que le « général » francophone</i> .....	134
6.9	Les élèves faibles réussissent mieux en Flandre.....	135
6.9.1	<i>Quels sont les taux d'efficacité ?</i> .....	135
6.9.2	<i>Pourquoi la Flandre est-elle plus efficace ?</i> .....	136
6.10	L'autonomie, c'est quoi ?.....	137
6.10.1	<i>DuPont et Dupont</i> .....	137
6.10.2	<i>Confusion autour de l'autonomie des écoles</i> .....	138
6.10.3	<i>Autonomie en Flandre et dans le réseau libre</i> .....	139
6.10.4	<i>Une autonomie variable entre établissements</i> .....	140
6.10.5	<i>Autonomie de gestion des ressources humaines et budgétaires</i> .....	140
6.10.6	<i>Autonomie en Finlande</i> .....	143
6.11	Conclusions.....	143
6.11.1	<i>Efficacité et autonomie</i> .....	143
6.11.2	<i>Sélection et inégalité</i> .....	144
	<b>Références</b> .....	146

## CHAPITRE 7

	<b>La gestion de l'université</b> .....	149
7.1	Introduction.....	150

7.2	Les classements : imposture ou nécessité ?.....	150
7.3	Description du classement THES.....	152
7.4	Discussion des résultats du THES (2004-2006).....	153
7.5	Pourquoi les États-Unis obtiennent-ils de si bons résultats ?.....	154
7.6	Un financement à deux vitesses.....	155
7.7	Lien entre financement et résultat .....	156
7.8	Comment comparer les performances ?.....	158
7.9	Classement international de la performance .....	159
7.10	Les principes de financement.....	160
7.11	Conclusion .....	161
	Annexe 1 : Classement des Universités .....	163
	Annexe 2 : Classement des Universités – Europe .....	167
	Annexe 3 : Rang des Universités sur chaque dimension.....	169
<b>CHAPITRE 8</b>		
	<b>La gestion locale</b> .....	173
8.1	Introduction .....	174
8.2	Données et méthode de classement.....	175
8.3	Classement par groupe d'efficacité .....	178
8.4	Classement intragroupe.....	182
8.5	Test de robustesse.....	187
8.6	Conclusion .....	188
<b>CHAPITRE 9</b>		
	<b>La gestion du fédéralisme</b> .....	191
9.1	Introduction .....	192
9.2	Solidarité : assurance et redistribution .....	192
9.3	Solidarité : direction et ampleur.....	194
9.4	Fragmentation de la nation.....	196
9.5	Responsabilité et transparence.....	199
<b>CHAPITRE 10</b>		
	<b>La gestion des pensions</b> .....	201
10.1	La gestion des pensions : entre idées et réalité.....	202

10.1.1	<i>Le naufrage du Titanic</i> .....	203
10.1.2	<i>La vraie solidarité</i> .....	203
10.1.3	<i>Le vrai problème</i> .....	204
10.1.4	<i>Le vieillissement n'est pas coupable</i> .....	204
10.2	Le vieillissement : entre notion et réalité.....	205
10.2.1	<i>Vieillesse nominale et vieillissement réel</i> .....	205
10.2.2	<i>À quel âge faut-il prendre sa pension ?</i> .....	208
10.3	La recherche d'équilibre.....	209
10.4	Quelle politique de l'emploi ?.....	211
10.5	Quelle politique de l'âge ?.....	212
10.6	La nécessité d'une politique jointe de l'emploi et de l'âge.....	214
10.6.1	<i>Combien d'emplois faut-il créer ?</i> .....	218
10.7	Quelques pistes d'action.....	220
10.7.1	<i>Augmenter l'emploi (sans réduire la durée du travail)</i> .....	220
10.7.2	<i>Réduire les primes à l'ancienneté</i> .....	221
10.7.3	<i>L'effet de noria</i> .....	222
10.7.4	<i>La pension à mi-temps</i> .....	223
10.7.5	<i>Élargir l'assiette imposable</i> .....	224
10.7.6	<i>Travailler plus pour travailler tous</i> .....	225
10.7.7	<i>Valoriser le travail</i> .....	226
10.7.8	<i>Neutralité fiscale entre revenus du travail et de pension</i> .....	227
10.7.9	<i>Transition vers les comptes notionnels</i> .....	228
10.7.10	<i>Généraliser la pension complémentaire</i> .....	230
10.8	Conclusion.....	232



# OUVERTURES ◀▶ ÉCONOMIQUES

- ALLEGRET J.-P., LE MERRER P., *Économie de la mondialisation. Opportunités et fractures*
- AMELON J.-L., CARDEBAT J.-M., *Les nouveaux défis de l'internationalisation. Quel développement international pour les entreprises après la crise ?*
- ANDERSON R. D., SWEENEY J. D., WILLIAMS A. TH., *Statistiques pour l'économie et la gestion*. 3<sup>e</sup> édition  
Traduction de la 5<sup>e</sup> édition américaine par Cl. Borsenberger
- BÉNASSY-QUÉRÉ A., CŒURÉ B., JACQUET P., PISANI-FERRY J., *Politique économique*. 2<sup>e</sup> édition
- BEREND IVAN T., *Histoire économique de l'Europe du XX<sup>e</sup> siècle*  
traduction de la 1<sup>re</sup> édition anglaise par Amandine Nguyen
- BERGSTROM T., VARIAN H., *Exercices de microéconomie - 1. Premier cycle. Notions fondamentales*. 3<sup>e</sup> édition  
traduction de la 5<sup>e</sup> édition américaine par A. Marciano
- BERGSTROM T., VARIAN H., *Exercices de microéconomie - 2. Premier cycle et spécialisation*. 2<sup>e</sup> édition française  
traduction de la 5<sup>e</sup> édition américaine par J.-M. Baland, S. Labenne et Ph. Van Kerm  
avec la collaboration scientifique d'A. Marciano.
- BESANKO, DRANOVE, SHANLEY, SCHAEFER, *Principes économiques de stratégie*
- BILEK A., HENRIOT A., *Analyse conjoncturelle pour l'entreprise. Observer, comprendre, prévoir*
- BISMANS F., *Mathématiques pour l'économie - Volume 1. Fonctions d'une variable réelle*
- BOUTILLIER S., PEAUCELLE I., UZUNIDIS D., *L'économie russe depuis 1990*
- BURDA M., WYPLOSZ C., *Macroéconomie. À l'échelle européenne*. 5<sup>e</sup> édition  
traduction de la 5<sup>e</sup> édition anglaise par Stanislas Standaert
- BRIEC W., PEYPOCH N., *Microéconomie de la production. La mesure de l'efficacité et de la productivité*
- CADORET I., BENJAMIN C., MARTIN F., HERRARD N., TANGUY S., *Économétrie appliquée*. 2<sup>e</sup> édition  
*Méthodes, Applications, Corrigés*
- CAHUC P., ZYLBERBERG A., *Le marché du travail*
- CAHUC P., ZYLBERBERG A., *Économie du travail. La formation des salaires et les déterminants du chômage*
- CARLTON D. W., PERLOFF J. M., *Économie industrielle*, traduction de la 2<sup>e</sup> édition américaine par F. Mazerolle.  
2<sup>e</sup> édition
- CARTELIER J., *L'économie de Keynes*
- CAVES R.E., FRANKEL J. A., JONES R. W., *Commerce international et paiements*,  
traduction de la 9<sup>e</sup> édition américaine par M. Chiroleu-Assouline
- CAYATTE J.-L., *Introduction à l'économie de l'incertitude*
- COLLECTIF, *Économie sociale. Enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *L'intégration régionale.*  
*Une nouvelle voie pour l'organisation de l'économie mondiale ?*
- CORNET B. et TULKENS H. (Éds), *Modélisation et décisions économiques*
- CÔTÉ D., *Les holdings coopératifs. Évolution ou transformation définitive ?*
- CRÉPON B., JACQUEMET N., *Économétrie : méthode et applications*
- CUTHBERTSON K., *Économie financière quantitative. Actions, obligations et taux de change*,  
traduction de la 1<sup>re</sup> édition anglaise par C. Puibasset
- DARREAU Ph., *Croissance et politique économique*
- DE CROMBRUGGHE A., *Choix et décisions économiques. Introduction aux principes de l'économie*
- DEFFAINS B., LANGLAIS É., *Analyse économique du droit. Principes, méthodes, résultats*
- DEFOURNY J., *Démocratie coopérative et efficacité économique. La performance comparée des SCOP françaises*

- DEFOURNY J., DEVELTERE P., FONTENEAU B. (Éds), *L'économie sociale au Nord et au Sud*
- DEFOURNY J., MONZON CAMPOS J.L. (Éds), *Économie sociale/The Third Sector. Entre économie capitaliste et économie publique/Cooperative Mutual and Non-profit Organizations*
- DE GRAUWE P., *Économie de l'intégration monétaire*, traduction de la 3<sup>e</sup> édition anglaise par M. Donnay
- DE GRAUWE P., *La monnaie internationale. Théories et perspectives*, traduction de la 2<sup>e</sup> édition anglaise par M.-A. Sénégal
- DEISS J., GUGLER PH., *Politique économique et sociale*
- DE KERCHOVE A.-M., GEELS TH., VAN STEENBERGHE V., *Questions à choix multiple d'économie politique*. 3<sup>e</sup> édition
- DE MELO J., GREYER J.-M., *Commerce international. Théories et applications*
- DEVELTERE P., *Économie sociale et développement. Les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en voie de développement*
- DRÈZE J., *Pour l'emploi, la croissance et l'Europe*
- DRUMETZ F. • PFISTER C., *Politique monétaire*
- DUPRIEZ P., OST C., HAMAIDE C., VAN DROOGENBROECK N., *L'économie en mouvement. Outils d'analyse de la conjoncture*. 2<sup>e</sup> édition
- ESCH L., *Mathématique pour économistes et gestionnaires*. 4<sup>e</sup> édition
- ESSAMA-NSSAH B., *Inégalité, pauvreté et bien-être social. Fondements analytiques et normatifs*
- GAZON J., *Politique industrielle et industrie*  
*Volume 1. Controverses théoriques. Aspects légaux et méthodologie*
- GILLIS M. et al., *Économie du développement*, traduction de la 4<sup>e</sup> édition américaine par B. Baron-Renault
- GOMEZ P.-Y., KORINE HARRY, *L'entreprise dans la démocratie, Une théorie politique du gouvernement des entreprises*
- GUJARATI D. N., *Économétrie*, traduction de la 4<sup>e</sup> édition américaine par B. Bernier
- HANSEN J.-P. - PERCEBOIS J., *Énergie. Économie et politiques*
- HARRISON A., DALKIRAN E., ELSEY E., *Business international et mondialisation. Vers une nouvelle Europe*
- HEERTJE A., PIERETTI P., BARTHÉLEMY PH., *Principes Analyse conjoncturelle pour l'entreprise. Observer, comprendre, prévoir d'économie politique*. 4<sup>e</sup> édition
- HINDRIKS J., *Gestion publique. Théorie et pratique*
- HIRSHLEIFER J., GLAZER A., HIRSHLEIFER D., *Microéconomie : théories et applications. Décision, marché, formation des prix et répartition des revenus*
- JACQUEMIN A., TULKENS H., MERCIER P., *Fondements d'économie politique*. 3<sup>e</sup> édition
- JACQUEMIN A., PENCH L. R. (Éds), *Pour une compétitivité européenne. Rapports du Groupe Consultatif sur la Compétitivité*
- JALLADEAU J., *Introduction à la macroéconomie. Modélisations de base et redéploiements théoriques contemporains*. 2<sup>e</sup> édition
- JALLADEAU J., DORBAIRE P., *Initiation pratique à la macroéconomie. Études de cas, exercices et QCM*. 2<sup>e</sup> édition
- JASKOLD GABSZEWICZ J., *Théorie microéconomique*. 2<sup>e</sup> édition
- JONES Ch. I., *Théorie de la croissance endogène*, traduction de la 1<sup>re</sup> édition américaine par F. Mazerolle
- JURION B., *Économie politique*. 3<sup>e</sup> édition
- JURION B., LECLERCQ A., *Exercices d'économie politique*
- KOHLI U., *Analyse macroéconomique*
- KRUGMAN P. R. et OBSTFELD M., *Économie internationale*. 4<sup>e</sup> édition  
traduction de la 6<sup>e</sup> édition américaine par A. Hannequart et F. Leloup

KRUGMAN P., *L'économie auto-organisatrice*, traduction de la 1<sup>re</sup> édition américaine par F. Leloup. 2<sup>e</sup> édition

KRUGMAN P., WELLS R. *Macroéconomie*, traduction de la 2<sup>e</sup> édition américaine par L. Baechler

KRUGMAN P., WELLS R., *Microéconomie*, traduction de la 2<sup>e</sup> édition américaine par L. Baechler

LANDAIS B., *Leçons de politique budgétaire*

LANDAIS B., *Leçons de politique monétaire*

LECAILLON J.-D., LE PAGE J.-M., OTTAVI CHR., *Économie contemporaine. Analyses et diagnostics*. 2<sup>e</sup> édition

LEHMANN P.-J., *Économie des marchés financiers*

LEMOINE M., MADIÈS P., MADIÈS T., *Les grandes questions d'économie et finance internationales. Décoder l'actualité*. 2<sup>e</sup> édition

LEROUX A., MARCIANO A., *Traité de philosophie économique*

LESUEUR J.-Y., SABATIER M., *Microéconomie de l'emploi. Théories et applications*

LÖWENTHAL P., *Une économie politique*

MANKIW G. N., *Macroéconomie*, traduction de la 7<sup>e</sup> édition américaine par Jihad C. El Naboulsi. 5<sup>e</sup> édition

MANKIW G. N., TAYLOR M. P., *Principes de l'économie*, traduction d'Élise Tosi

MANSFIELD E., *Économie managériale. Théorie et applications*, traduction et adaptation de la 4<sup>e</sup> édition américaine par B. Jérôme

MASSÉ G., THIBAUT FR., *Intelligence économique. Un guide pour une économie de l'intelligence*

MARCIANO A., *Éthiques de l'économie. Introduction à l'étude des idées économiques*

MILGROM P., ROBERTS J., *Économie, organisation et management*

MONNIER L., THIRY B. (Éds), *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*

MUELLER C. D., FACCHINI F., FOUCAULT M., FRANÇOIS A., MAGNI-BERTON R., MELKI M., *Choix publics. Analyse économique des décisions publiques*

NORRO M., *Économies africaines. Analyse économique de l'Afrique subsaharienne*. 2<sup>e</sup> édition

PERKINS D. H., RADELET S., LINDAUER D. L., *Économie du développement*. 3<sup>e</sup> édition

PROMEURO, *L'Euro pour l'Europe. Des monnaies nationales à la monnaie européenne*. 2<sup>e</sup> édition

RASMUSEN E., *Jeux et information. Introduction à la théorie des jeux*, traduction de la 3<sup>e</sup> édition anglaise par F. Bismans

SALVATORE D. C., *Économie internationale*, traduction de la de la 9<sup>e</sup> édition américaine par Fabienne Leloup et Achille Hannequart

SHAPIRO C., VARIAN H. R., *Économie de l'information. Guide stratégique de l'économie des réseaux*, traduction de la 1<sup>re</sup> édition américaine par F. Mazerolle

SIMON C. P., BLUME L., *Mathématiques pour économistes*, traduction de la 1<sup>re</sup> édition américaine par G. Dufrenot, O. Ferrier, M. Paul, A. Pirotte, B. Planes et M. Seris

SINN G., SINN H. W., *Démarrage à froid. Une analyse des aspects économiques de l'unification allemande*, traduction de la 3<sup>e</sup> édition allemande par C. Laurent

STIGLITZ J. E., WALSH C. E., LAFAY J.-D., *Principes d'économie moderne*. 3<sup>e</sup> édition, traduction de la 3<sup>e</sup> édition américaine par F. Mayer

SZPIRO D., *Économie monétaire et financière*.

VARIAN H., *Introduction à la microéconomie*. 6<sup>e</sup> édition, traduction de la 7<sup>e</sup> édition américaine par B. Thiry

VARIAN H., *Analyse microéconomique*, traduction de la 3<sup>e</sup> édition américaine par J.-M. Hommet. 2<sup>e</sup> édition

VAN DER LINDEN B. (Éd.), *Chômage. Réduire la fracture*

WICKENS M., *Analyse macroéconomique approfondie. Une approche par l'équilibre général dynamique*

ZÉVI A., MONZÓN CAMPOS J.-L., *Coopératives, marchés, principes coopératifs*





# Une gestion publique efficace et transparente : comment y arriver ?

## Gestion publique

Ce que le citoyen entend de la bonne gestion publique, c'est la **création de nouvelles opportunités** et non de nouvelles rigidités. Ce qu'il attend, c'est **davantage de résultats, de meilleures réponses à des questions concrètes**.

Trois raisons essentielles ont conduit les pays européens à s'engager, plus ou moins résolument, dans des réformes de modernisation de la gestion publique : la **contrainte budgétaire**, le **souci d'une utilisation plus efficace de l'argent public**, et l'**impératif de transparence de l'action administrative**. L'enjeu devient clair : les techniques de gestion à mettre en oeuvre doivent intégrer désormais ces paramètres qui conditionnent le développement de la gestion publique.

L'originalité de ce manuel est qu'il **analyse la gestion publique sous l'angle nouveau de l'efficacité et des incitations**. Le secteur public représente plus de la moitié de notre économie, et, pourtant, aucun manuel ne cherche à mesurer son efficacité et les principes de gestion qui le gouvernent. Cela amène souvent à importer des principes de gestion privée avec des conséquences parfois désastreuses. Le secteur public a besoin de **ses propres outils de gestion** qui respectent les aspects essentiels du service public que sont le besoin de coordination, l'égalité de traitement, la production jointe et la vocation du service public. L'objectif de cet ouvrage est de **proposer de tels outils, spécifiques aux services publics**.

Cet ouvrage est **destiné à un large public : non seulement les étudiants en gestion, économie, sciences politiques et administratives de niveau licence ou master (universitaire ou non universitaire), mais aussi les responsables de la gestion administrative et des ressources humaines dans des services publics et des organisations publiques**, notamment dans les ministères et organismes gouvernementaux, dans les administrations régionales, communautaires, provinciales et locales, dans les entreprises publiques autonomes, dans les associations syndicales, dans les établissements scolaires et d'enseignement supérieur, ainsi que dans le secteur des soins de santé et le non-marchand en général.

Jean Hindriks

est professeur d'économie à l'Université catholique de Louvain et membre du *Center of Operations Research and Econometrics* (CORE). Il est aussi membre fondateur et *senior fellow* chez l'Initerra Institute à Bruxelles. Il a enseigné l'économie à l'Université d'Exeter et au Queen Mary College, Université de Londres. Il est également membre du Comité scientifique belge pour l'observation et l'analyse des prix, et membre du panel d'experts fiscaux du FMI. Il est l'auteur de plusieurs livres, dont un textbook de référence « *Intermediate Public Economics* », publié chez MIT Press et traduit en chinois en 2012.

Il a aussi produit de nombreux articles scientifiques sur les questions d'économie publique et de fiscalité. Il est éditeur associé des revues scientifiques *Fiscal Studies* et *Journal of Public Economic Theory*. Il publie et débat fréquemment dans les médias sur les thèmes de l'enseignement, la gestion publique et les pensions.

GESTPUB
ISBN 978-2-8041-6941-1
ISSN 2030-501X

[www.deboeck.com](http://www.deboeck.com)



9 782804 169411