

Les limites de l'usage des primes à la performance dans la fonction publique



Maya Bacache-Beauvallet
Directeur de recherche au pôle économie de l'EDHEC

Résumé

La réforme de l'Etat dans le but de le rendre plus efficace est une alternative à la privatisation des services publics. Cependant, tout l'enjeu est de déterminer les contours d'une réforme réussie de l'Etat. Celle-ci ne peut pas être l'application pure et simple des principes de bonne gestion des secteurs privés au risque de passer à côté de la spécificité et de la qualité des services publics. Un des aspects de la réforme de l'Etat concerne le management du personnel public. En France, la LOLF introduit, entre autres choses, une révolution dans ce management. Une utilisation des indicateurs à des fins d'incitation du personnel, utilisation qui pourrait être une dérive de la LOLF, n'est pas souhaitable. Les primes à la performance dans la fonction publique, lorsque les services publics exhibent une co-production, contreviennent à un des fondements du service public : le traitement égalitaire des usagers. Payer à la performance revient à inciter les agents de l'Etat à différencier leur effort suivant l'utilisateur qu'ils rencontrent. Cet effet pervers est particulièrement vrai dans les services exhibant une co-production avec l'utilisateur et un souci égalitaire.



A propos de l'auteur

Maya Bacache-Beauvallet, ancienne élève de l'Ecole Normale Supérieure, docteur en sciences économiques, est directeur de recherche au pôle économie de l'EDHEC, où elle dirige notamment le programme « financement et réforme du modèle social ». Elle est par ailleurs chercheur associé au Centre d'Economie de la Sorbonne (CNRS-Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne) et au Cepremap (Centre pour la recherche économique et ses applications).

Elle a principalement travaillé sur l'emploi public, la réforme de l'Etat et la justice. Elle est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la réforme de l'Etat dont un ouvrage en 2006 intitulé *Economie Politique de l'emploi public* et d'articles de recherche dont un sur la rémunération à la performance paru dans la revue scientifique internationale *Labour*.



Introduction

Les Français ont une mauvaise image des fonctionnaires¹ mais trois quarts des jeunes souhaitent le devenir². Cette ambivalence se retrouve dans la difficulté de la réforme de l'Etat : ne pas toucher au statut des fonctionnaires ou au contraire tout transformer. Quelle est la spécificité de la fonction publique, quelle est la nature de ces services que l'on dit publics, en quoi cette spécificité justifie-t-elle une gestion de personnel public différente ? Pourquoi un magistrat est-il un fonctionnaire et non un employé privé ?

Questions cruciales qu'un programme de réforme de l'Etat doit d'abord trancher avant de modifier la gestion des fonctionnaires.

Il serait faux de croire que la problématique est nouvelle. Saint-Just déjà en 1793 écrivait³ : « les représentants du peuple [...] sont environnés de bureaux [...] ; il ne se fait rien et la dépense est pourtant énorme ». Altruistes et obéissants ou obtus et paresseux, membres de l'élite républicaine ou employés incompétents, des figures diamétralement opposées du fonctionnaire ont souvent voisiné. Néanmoins, depuis les années 80, on assiste à une attaque constante de la fonction publique et ce dans l'ensemble des pays de l'OCDE. D'employeur modèle qu'il était dans un modèle wébérien, l'Etat est devenu un employeur à la traîne. Alors que dans la reconstruction de l'après-guerre il montrait l'exemple dans la rationalisation des modes de production, la sélectivité du recrutement et le sens du devoir des fonctionnaires, il devient le centre des critiques les plus acerbes. La fonction publique est au cœur du discrédit qui touche l'Etat.

1 - 46% des Français estiment que la fonction publique n'a pas évolué depuis 10 ans et 26% estiment que si elle a changé c'est plutôt en pire, sondage IPSOS, 7 mars 2006.

2 - Les trois quarts des 15-30 ans interrogés par Ipsos pour La Gazette des Communes et Le Monde se déclarent intéressés par une carrière dans la fonction publique, en juin 2004.

3 - Sur l'art militaire de la nation et la bureaucratie, rapport au comité de salut public le 1er octobre 1793.

1. La réforme managériale de l'Etat : une question internationale

Longtemps la question des services publics s'est réduite à une discussion sur leur privatisation au sens de la cession au secteur privé de la propriété des secteurs sous le contrôle de l'Etat. Jean-Jacques Laffont [2000] introduit⁴ une rupture en France et met en lumière le fait que le débat sur la réforme de l'Etat ne concerne pas tant la détermination, secteur par secteur, de ce qui relève de la compétence publique que les modes de gestion des ressources humaines au sein même du secteur public. Aujourd'hui la réforme de l'Etat signifie une réforme des méthodes de gestion des ressources humaines et du processus de production. Cette gestion concerne tant le recrutement des fonctionnaires que les incitations mises en place.

La crise des dépenses publiques des années 80 explique en partie le sentiment que l'argent public est mal utilisé ou mal géré. Les programmes d'évaluation ont alors pour objectif de relégitimer l'action de l'Etat tout en augmentant la performance de l'administration. Dès 1978, dans cet esprit, le président Carter promulguait le CSRA (*Civil Service Reform Act*). En 1993, les Etats-Unis ont mis en place le « *Government Performance and Result Act* » (GPRA), un programme d'évaluation de la performance du gouvernement. Les objectifs de ce programme sont doubles : restaurer la confiance des Américains dans leur gouvernement et, pour ce faire, améliorer la gestion des services publics grâce à l'élaboration d'indicateurs d'efficacité. L'originalité de cette mesure est d'intégrer les résultats d'un service public dans les décisions budgétaires. Toute agence gouvernementale

fédérale de la branche exécutive est soumise au GPRA. Chaque service public doit définir clairement ses objectifs et les moyens d'y parvenir et mettre en place un système d'évaluation annuel en relation avec le Congrès et les usagers du service. L'apport principal de ce programme est bien la mise en place d'indicateurs de performance par service administratif. Bush relance en 2002 ce programme par le PART (*Program Assessment Rating Pool*) qui est un outil centralisé de mesure de la performance des programmes. Aux Etats-Unis, toujours, dans le domaine judiciaire, le *Civil Justice Reform Act* est né de la préoccupation qui s'est développée, dans les années 80, à propos tant des délais de la justice que de son coût, et qui a forcé le gouvernement et le Congrès à faire des propositions de réforme du système judiciaire. En 1988, différentes commissions mises en place par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont parvenues aux mêmes conclusions : la nécessité de réformes de type managérial. D'autres pays de l'OCDE suivent le même mouvement. Les Pays-Bas ont mené plusieurs réformes du secteur public : en 1984, une réserve budgétaire est créée pour récompenser les efforts du personnel méritant. Il s'agit de faire que le secteur public ressemble d'avantage au secteur privé. En 2001 en Israël, on instaure dans 49 écoles un système de prime individuelle à la performance qui dépend des résultats des élèves aux examens. Enfin, la réforme, intervenue en 2001, de la procédure budgétaire en France, la LOLF, témoigne du souci du Parlement de faire dépendre les crédits budgétaires de l'évaluation des performances.

4 - La problématique est plus ancienne dans les autres pays de l'OCDE. Par exemple Doeringer et al., [1996], distinguent quatre types de réformes. Tout d'abord, à la suite de l'ouvrage influent *Reinventing Government* de Osborne et Gaebler [1992], la privatisation prend la forme d'externalisation de la production et de vente au secteur privé d'industries telle que la poste, par exemple. Ensuite, apparaît le « *downsizing* » ou la réduction de la taille de l'Etat, qui consiste à « faire autant avec moins » et qui s'accompagne d'une réflexion sur le budget de l'Etat et la réduction des déficits. La décentralisation permet pour sa part de rapprocher l'instance de décision des préférences des citoyens d'un territoire. Enfin, améliorer l'efficacité interne des services publics s'interprète comme une réponse alternative aux trois premières stratégies.

2. La « révolution culturelle » de la LOLF : un pas vers la prime à la performance

La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances a bénéficié d'un large consensus politique. Votée en 2001 et appliquée en 2006, ses avantages théoriques sont nombreux. On ne peut que se féliciter du fait que la LOLF participe d'une grande transparence de la présentation du budget de l'Etat, d'un meilleur contrôle par le Parlement, et d'une efficacité accrue de l'action publique en particulier en raison du principe de fongibilité⁵ des dépenses et de la pluriannualité des budgets. Nous ne revenons pas sur ces points budgétaires et comptables.

Pourtant, l'essentiel de la LOLF est dans la « révolution culturelle⁶ » qu'elle opère. Elle fait passer la gestion publique d'une logique de moyens à une logique de résultat. Elle a pour but de diffuser à tous niveaux la culture des résultats. La LOLF introduit de nouveaux modes de gestion fondés sur le pilotage par la performance et la responsabilisation des agents de l'Etat. En application de ces principes, les politiques publiques sont examinées au sein de missions puis de programmes. Chaque programme affiche des objectifs et des indicateurs par objectif. Les rapports annuels de performance sont annexés au projet de loi pour l'année suivante, le Parlement peut donc examiner ces résultats par rapport aux moyens accordés. Les indicateurs servent en principe à une meilleure gestion des programmes. Cependant, ils peuvent aussi être utilisés pour la gestion du personnel. Ainsi, dans le rapport d'information du Sénat n°388, Jean Arthuis souligne que la mise en œuvre de la LOLF permet de poser des questions autrefois taboues mais nécessaires à la réforme comme celles de la rémunération à la performance qui serait mesurée par contribution de l'agent ou du service à la réalisation d'objectifs mesurables prévus par la LOLF.

En juillet 2004, le gouvernement annonce la mise en place de rémunérations liées à la performance pour les postes de direction en administration centrale dans 6 ministères pilotes, généralisée en août 2006 à tous les postes de direction en administration centrale, le montant de cette nouvelle prime ne devant pas dépasser 20 % du

salaire. A Bercy par exemple 180 000 agents sont passés à la rémunération au mérite. Le décret n°731 en 2004 crée des primes pour récompenser la bravoure de certains fonctionnaires de police. 18 000 policiers en bénéficient en 2004 dont 7 600 à titre collectif. Cette introduction ne s'est pas faite sans heurts. Par exemple, les deux principaux syndicats de justice se sont opposés à cette introduction d'une prime modulable dans la justice en raison de son opacité et de l'arbitraire des chefs de juridiction qui les distribuent. Notons tout de même que la plupart de ces primes ne sont pas réellement liées à la performance de l'agent mais relèvent plutôt de l'indemnité (par exemple la visite du pape a donné lieu à une prime, 3 700 policiers ont ainsi une prime liée à leur participation à certains événements). Néanmoins, même si elle rentre lentement et indirectement dans les pratiques de gestion de la main d'œuvre publique, la notion de prime à la performance et ses conséquences doivent être examinées avant d'aller plus loin dans la réforme.

La plupart des critiques qui ont suivi sa mise en place ont insisté sur le fait que la LOLF était positive dans ses principes mais que sa mise en pratique pouvait être trop lente ou insuffisante. Nous soutenons au contraire que cette révolution culturelle, si elle est appliquée à la gestion du personnel sous forme de prime à la performance est théoriquement, et non simplement dans sa mise en pratique, porteuse d'effet pervers dont il convient de tenir compte dans la mise en place de la réforme.

Notre propos n'est pas de nier l'importance de la réforme en termes de gestion des ressources humaines et en ce sens nous suivons l'indication de Jean Jacques Laffont : il est temps que l'Etat gère ses ressources humaines. En revanche, nous montrons qu'une transposition simple de la prime suivant des indicateurs quantitatifs de performance contredit un principe qui fonde le service public, le traitement égalitaire des usagers, et ce pour certains services publics que nous caractérisons par la co-production.

5 - Il s'agit du principe de fongibilité asymétrique : « La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme pour en optimiser la mise en œuvre. Dit autrement, l'enveloppe budgétaire est globalisée. L'asymétrie se traduit par la faculté d'utiliser à d'autres emplois les crédits prévisionnels dédiés aux dépenses de personnel, sans que l'inverse puisse être réalisé ; les crédits de personnel sont donc limitatifs par programme », source : http://www.minefi.gouv.fr/lof/2_4_1.htm.

6 - Voir le RI n°388 du Sénat.

3. Les primes à la performance incitent les fonctionnaires à se concentrer sur les tâches quantifiables

La notion de performance est donc devenue centrale et le secteur privé offre les outils pour moderniser un secteur public perçu comme à la traîne. Importer les notions de performance et les méthodes de gestion du secteur privé vers le secteur public n'est pourtant pas sans poser des problèmes. Alors que la participation aux résultats est régulièrement utilisée dans le secteur privé, elle l'est singulièrement peu dans le secteur public. Ce constat est aujourd'hui largement partagé dans le monde politique. C'est pourquoi la réforme de l'Etat, dans les pays de l'OCDE et plus particulièrement en France, semble devoir passer par une réforme des modes de rémunération des fonctionnaires et nombreux sont les avocats d'un type de rémunération fondé sur l'effort ou la performance des employés tels que mesurés par des indicateurs pertinents, et non sur le statut ou l'ancienneté. Dès lors, l'argument des détracteurs du service public (Laffont [2000]) est simple : si les fonctionnaires sont inefficaces, lents et démotivés, c'est qu'ils ne sont guère incités à être performants puisque la sécurité de l'emploi et le salaire fixe les protègent contre toute sanction de leur manque d'efficacité et d'effort. Le salaire fixe serait ainsi un mécanisme désincitatif puisque le fonctionnaire est payé de la même manière, qu'il fournisse ou non un effort. De plus, il est non attractif puisque les meilleurs employés préfèrent quitter le service public et travailler dans des secteurs où leur productivité est rémunérée à sa juste valeur. Ainsi, le contrat de salaire fixe combinerait le double inconvénient du hasard moral et de la sélection adverse.

Le cœur de notre argumentation est que la spécificité des services publics est dans le souci d'égalité entre les citoyens. On ne saurait importer sans discernement les outils de gestion du privé dans le public sans mettre à mal cet objectif égalitaire. Cela ne veut pas dire que l'égalité nuit à la performance, cela veut dire qu'il faut imaginer d'autres outils de la réforme de l'Etat, outils qui ne soient pas simplement copiés du privé. Au titre

de ces outils faussement efficaces : la prime à la performance assise sur de purs critères quantitatifs de production⁷. Elle peut être source d'effets pervers, si elle est appliquée à certains services publics caractérisés par la co-production et le souci égalitaire⁸.

La rémunération incitative a-t-elle des effets pervers ? Un premier argument important et bien connu sous le nom de « multi-tâches » est dû à Holmstrom et Milgrom [1991]⁹ : lorsqu'un employé doit allouer son temps de travail entre plusieurs tâches, il arbitre entre les coûts relatifs de ces tâches et leurs avantages relatifs. Payer une tâche en particulier revient à désinciter l'employé à faire l'autre tâche. En particulier, si une tâche est facile à mesurer et à rémunérer alors qu'une autre est difficile à repérer et à valoriser en salaire, payer en fonction d'un indicateur lié uniquement à la première tâche revient à désinciter l'employé à accomplir la deuxième tâche. Si, par exemple, l'agent producteur du bien a le choix entre des innovations diminuant le coût de production et des innovations améliorant la qualité du bien, et si cette qualité est peu vérifiable, une rémunération fixe est mieux à même d'améliorer la qualité du bien alors qu'une rémunération incitative favorisera la réduction de coût. Le contrat possible étant incomplet (on ne peut pas spécifier par avance ce que l'agent devra faire dans tous les cas possibles), une rémunération non liée à la performance doit donc être préférée lorsqu'il est particulièrement important d'améliorer la qualité du bien¹⁰.

Cette analyse s'applique aux services publics. Les objectifs du service public sont difficiles à définir et difficiles à mesurer. Lier la rémunération du fonctionnaire à un indicateur de performance revient alors à l'inviter à améliorer l'indicateur sans affecter le réel objectif. Privilégier un indicateur plutôt qu'un autre, voire même simplement attirer l'attention sur un indicateur en particulier, revient à allouer l'effort des fonctionnaires sur un objectif particulier et à négliger les autres.

7 - Il existe des indicateurs qui sont un reflet plus complet de l'action des agents comme par exemple les enquêtes de satisfaction des usagers, ou l'évaluation compréhensive des pairs ou de tuteurs. Par exemple, l'étude de la qualité de la justice a donné lieu à certains exemples positifs, voir Breen 2004. La construction d'un indicateur mieux corrélé à l'objectif poursuivi est certes plus complexe et plus coûteuse.

8 - Bien entendu tous les services publics ne relèvent pas d'une logique de co-production, et l'importance de cette co-production varie avec les services.

9 - Holmstrom et Milgrom (1991) développent l'argument de la théorie des contrats incomplets et précisent la structure du contrat optimal lorsque l'agent doit faire face à plusieurs tâches. On suppose que les efforts dans les tâches ne sont pas complémentaires (pour faire une tâche il n'est pas nécessaire de faire l'autre) et que le donneur d'ordre (principal) observe la totalité de la production.

10 - Hart, Shleifer et Vishny [1997] développent particulièrement l'exemple des prisons aux Etats-Unis et valident leur modèle par l'étude de la qualité respective des prisons publiques et privées.

4. Les primes à la performance incitent les fonctionnaires à exclure certains usagers

Nous développons dans cet esprit un autre argument pour expliquer les effets pervers du système incitatif. Inciter à la performance par une prime au résultat contient un risque important de détournement du principe égalitaire. Inciter le fonctionnaire, c'est l'inciter à sélectionner l'utilisateur. Le risque qu'un tel système prendrait, c'est de rejeter les plus malades du système de soins ou d'exclure les plus démunis scolairement du système scolaire. Ce point a été montré dans un ouvrage Beauvallet (2006a) et dans un article Beauvallet (2006b).

En effet, la production des services publics est particulière en ce qu'elle est une co-production entre l'utilisateur et le fonctionnaire. Juger la performance du fonctionnaire, c'est aussi juger celle de l'utilisateur qu'il rencontre. Les enseignants le savent : lors des résultats au baccalauréat, ils ne peuvent affirmer si le mérite d'un « bon résultat » leur revient ou revient au travail des élèves. C'est que la distinction n'est pas opératoire, il s'agit bien d'une co-production, d'un travail en commun où la productivité de l'un dépend de celle de l'autre. Les juges le savent aussi car la facilité à juger une affaire dépend étroitement de la collaboration des avocats, des plaignants ou de la victime, sans parler des multiples effets de l'environnement social et économique. Améliorer le capital humain, la santé ou l'ordre d'une société requiert non seulement l'effort des fonctionnaires en charges des services d'éducation, de santé ou de justice et de police, mais aussi l'effort individuel et collectif des utilisateurs des services publics. Dans le cadre de cette co-production inciter à la performance suivant un indicateur, c'est inciter au traitement inégalitaire des citoyens. En effet, la co-production est de plus multiple. Le service public s'adresse, non à un utilisateur, mais à plusieurs utilisateurs. Le résultat de l'effort de l'agent s'écrit comme fonction non seulement des deux efforts de l'agent et de l'utilisateur, mais aussi comme fonction de la rencontre particulière avec l'utilisateur. Chaque utilisateur affecte la productivité du fonctionnaire : la rencontre avec un citoyen agit à la fois comme une aide et comme une modification de la propre productivité du fonctionnaire.

Une prime à l'efficacité encourage l'agent à différencier son effort suivant les utilisateurs et à allouer son effort à l'utilisateur le plus productif, au sens du plus rémunérateur. Il existe alors un arbitrage entre l'efficacité et l'égalité entre les utilisateurs qui est au cœur du service public. Si l'homme politique (principal) veut assurer l'égalité de traitement des utilisateurs, alors il ne doit pas inciter le fonctionnaire à produire préférentiellement avec l'utilisateur le plus efficace, mais bien à travailler de la même manière avec tous. Il existe donc un arbitrage entre le niveau d'efficacité que fournit le fonctionnaire avec chaque utilisateur et la différence d'efficacité entre les utilisateurs, un arbitrage entre l'efficacité et l'égalité qui détermine le niveau optimal de prime pour le gouvernement. Le service public est multi-utilisateurs. Le fonctionnaire doit rendre service à plusieurs utilisateurs et donc produire avec plusieurs utilisateurs. Si la productivité du fonctionnaire dépend de l'utilisateur qu'il sert et si le fonctionnaire peut allouer son effort entre plusieurs utilisateurs, alors il s'occupera des plus productifs, rémunérateurs et faciles. Le rémunérer suivant sa productivité, c'est l'inciter à servir l'utilisateur le plus productif, c'est l'inciter à différencier son effort suivant l'utilisateur qu'il rencontre.

Un exemple particulier de notre argumentation est celui de l'enseignant. Il fournit un effort avec chacun de ses élèves pour essayer d'améliorer leur capital humain. La productivité de l'enseignant dépend étroitement du type de l'élève (s'il est plus ou moins intelligent, par exemple) et de l'effort qu'il fournit (s'il apprend ses leçons, s'il écoute en classe, etc.). Payer l'enseignant suivant le résultat qu'obtiendrait chaque élève au baccalauréat, par exemple, aurait des inconvénients : l'inciter à préparer uniquement le baccalauréat au détriment d'autres objectifs comme l'intégration des élèves, la connaissance d'un savoir non vérifié aux examens, etc. (argument standard du contrat incomplet) ; surtout un tel système de rémunération a pour effet direct d'inciter l'enseignant à s'occuper de certains élèves et à délaisser les autres, ceux qui n'ont pas de chance d'obtenir le diplôme par exemple ou inversement ceux qui l'obtiendraient sans son aide.

4. Les primes à la performance incitent les fonctionnaires à exclure certains usagers

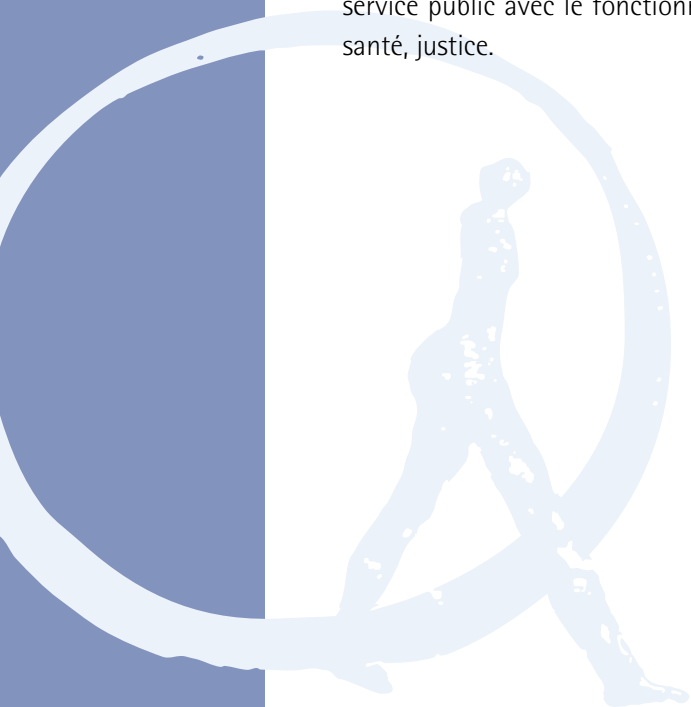
La prime à la performance doit donc varier inversement avec l'importance de la co-production et du souci égalitaire du politique. L'éducation, la santé et la justice exhibent une co-production et un souci égalitaire importants. Il est probable que la co-production soit plus faible dans certains services administratifs ou techniques. Un travail empirique précis doit donc service par service, programme par programme, évaluer l'importance de la co-production, c'est-à-dire de la place de l'utilisateur. Ce n'est qu'alors que sera évité un mésusage grave de la prime à la performance.



5. Conclusion

Comme nous l'avons montré précédemment la réforme de l'Etat ne peut pas se faire par l'application pure et simple des principes de la bonne gestion privée. La mise en place de prime à la performance n'est pas la panacée pour gérer efficacement les fonctionnaires. Des primes uniquement fondées sur des indicateurs quantitatifs de performance individuelle comporte un risque certain d'atteinte à la qualité et à l'égalité de l'utilisateur devant le service public qui fondent leur existence. Cet effet pervers d'inégalité apparaît dans les services publics où l'utilisateur co-produit le service public avec le fonctionnaire : éducation, santé, justice.

Est-ce à dire qu'on ne peut rien faire ou qu'il faut se résoudre à surtout ne rien faire ? Nous pensons que la nécessaire réforme de l'Etat nécessite une approche plus ambitieuse et plus globale que l'idée qu'il suffirait de motiver les agents à mieux travailler en rémunérant leurs résultats.



6. Annexe : La Modélisation

On précise la structure du contrat qui lie le fonctionnaire au gouvernement. Le principal qui lui commande son action n'est pas directement l'utilisateur mais le gouvernement. Dans le cadre de ce modèle, on distingue le principal (unique) qui est l'homme politique et qui demande à l'agent-fonctionnaire (unique) de produire le service public des usagers (multiples) du service. Il est impossible d'établir un contrat complet sur la réalisation des objectifs du gouvernement (le principal), notons **W** cet objectif de bien-être (le welfare). Les moyens utilisés pour contrôler l'agent dans la production de biens ou de services privés sont les indicateurs de performance, notés **P**. Le principal propose un schéma de rémunération linéaire¹¹ composé d'un salaire fixe **S** et d'un taux β liant la rémunération à l'indicateur de performance. La rémunération de l'agent est donc $S + \beta P$.

Par ailleurs, nous introduisons de manière explicite chez le principal un intérêt en faveur de l'égalité. La fonction de bien-être social peut alors s'écrire comme fonction de l'efficacité du fonctionnaire et d'une aversion à l'inégalité. L'aversion à l'inégalité peut prendre deux formes : une aversion à l'inégalité de traitement et une aversion à l'inégalité de performance. Nous retenons ici la première¹². En effet elle rend compte du principe d'égalité de traitement et d'égalité d'accès au service public. Dans le droit français, par exemple, les droits juridiques de l'utilisateur du service public stipulent, entre autres, le droit à l'égalité de traitement¹³. Ce souci d'égalité de traitement peut s'écrire comme une aversion à l'inégalité de traitement avec un coefficient d'aversion à l'inégalité **r**. On note **V(a)** la variance du niveau d'effort de l'agent.

D'abord, le contrat est signé. Ensuite, l'agent rencontre l'utilisateur avec lequel il coproduit le service, il choisit alors son effort **a** et enfin, il est payé. La rencontre avec un utilisateur est une variable aléatoire ϵ . La décision de l'agent de fournir un effort doit donc être anticipée par le principal à la signature du contrat. Le principal

et l'agent sont informés de manière symétrique (ils ne connaissent pas ϵ) au moment de signer le contrat mais asymétriquement, lorsque l'agent choisit de fournir l'effort. En effet, l'agent apprend les caractéristiques de l'utilisateur (la réalisation de ϵ) lorsqu'il le rencontre à la date 2. Le choc ϵ n'est pas connu avant la signature du contrat entre le fonctionnaire et le gouvernement ou l'homme politique. En revanche, après signature du contrat, lors de la rencontre avec l'utilisateur, le fonctionnaire observe le choc et décide de son niveau d'effort après la révélation de ϵ . Cela revient à décider d'une règle de choix de l'effort en fonction de la réalisation du choc. Le principal, en revanche, ne peut pas observer ϵ .

Le principal choisit le contrat qui maximise son objectif, la fonction de welfare **W** net des coûts, en espérance au moment de la signature du contrat (équation 1). Cette maximisation se fait sous trois contraintes. La contrainte de participation de l'agent (équation 2) indique qu'en signant le contrat, avant d'observer les caractéristiques des utilisateurs, l'agent doit avoir une espérance d'utilité supérieure ou égale à son utilité de réservation¹⁴ (ici normalisée à 0 pour simplifier l'écriture). La contrainte d'incitation de l'agent (équation 3) indique que l'agent choisit le niveau d'effort qui maximise son utilité une fois qu'il observe la caractéristique de l'utilisateur, il est en information parfaite sur le choc au moment de déterminer son effort. Enfin, la contrainte d'incitation de l'utilisateur (équation 4) indique que l'utilisateur choisit son effort **e** de co-production pour maximiser son objectif. Il faut remarquer que dans cette écriture l'utilisateur est le principal qui connaît l'information privée. L'homme politique représente le citoyen, donc prend en compte le coût anticipé de son effort. Le citoyen connaît la réalisation du choc (c'est son type) et supporte le paiement du salaire du fonctionnaire puisqu'il le paie en impôts après la production du service public. Les deux fonctions de coût de l'effort sont prises, sans perte de généralité égales à $a^2/2$.

11 - Le contrat optimal est linéaire dans notre formulation. Cf. Holmstrom et Milgrom [1987] pour une discussion de l'hypothèse de linéarité des contrats.

12 - La prise en compte de l'aversion à l'inégalité de résultat modifie quantitativement et non qualitativement le résultat, voir Bacache (2006).

13 - La constitution française (article 1) pose comme principe « l'égalité devant la loi ». Le préambule de 1946 exige « l'égalité des droits et devoirs » (article 16). Le droit des utilisateurs en France comprend le droit à l'égalité de traitement.

14 - Son utilité s'il ne participe pas au contrat.

6. Annexe : La Modélisation

Le programme d'optimisation s'écrit donc:

$$\max_{S, \beta} [E[W(a, e, \varepsilon) - \beta P(a, e, \varepsilon) - S - C(e)] - \frac{r}{2} V(a)] \quad (1)$$

sous contraintes

$$E[S + \beta P(a, e, \varepsilon) - S - C(a)] \geq 0 \quad (2)$$

$$\max_a [S + \beta P(a, e, \varepsilon) - S - C(a)] \quad (3)$$

$$\max_e [W(a, e, \varepsilon) - \beta P(a, e, \varepsilon) - S - C(e)] \quad (4)$$

$$\beta^* = \frac{E(W_a a \beta)}{E(P_a a \beta - P_e e_\beta) + rV(P_a)}$$

Les primes dans les services publics sont affaiblies du fait de l'argument classique des contrats incomplets (écart entre l'indicateur de performance et l'objectif poursuivi par le principal, entre **W** et **P**). Ainsi, si le choc ε affecte de la même manière l'indicateur de performance et le bien-être, alors les incitations devraient être fortes et le taux de participation au résultat égal à 1. Au contraire, si les deux chocs sont orthogonaux, alors le taux doit être nul et le salaire fixe. Plus généralement, la participation à la valeur produite dépend de la covariance entre les deux chocs affectant respectivement l'indicateur de performance et l'objectif du principal¹⁵. Rémunérer les fonctionnaires suivant ces indicateurs revient à les inciter à améliorer **P**, alors qu'on valorise **W**. Le taux β^* est encore plus faible en raison de l'hypothèse de production jointe ($-P_\beta e_\beta$). A l'effet

du contrat incomplet s'ajoute dans l'effet du partage de la valeur ajoutée entre le fonctionnaire et l'utilisateur. Plus la participation du principal à la production du bien est importante, plus faible est la part de rémunération de l'agent. Payer le fonctionnaire la totalité du produit ($\beta=1$) revient donc à le rémunérer au-delà de ce qui serait efficace et à désinciter le principal-utilisateur à fournir de son côté l'effort nécessaire.

Il existe un troisième argument, pour expliquer la faiblesse de l'importance relative des primes dans la rémunération des fonctionnaires : en raison de l'aversion du principal à l'inégalité de traitement ou de résultat ($rV(P_a)$), l'incitation doit être inférieure à 1. Ainsi l'aversion à l'inégalité de traitement tend à réduire les primes : la prime est d'autant plus faible que l'aversion à l'inégalité r est forte.

Bibliographie

- Arnould, R., Bertrand, M. et Hallock, F. K., 2000, « Does managed care change the mission of non-profit hospitals? », NBER Working Papers, 7924.
- Audier F., 2000, « La transmission du statut dans la fonction publique », Économie et Statistique, Insee, n°337-338, p.121-133.
- Bacache-Beauvallet, M., 2006a, *Economie politique de l'emploi public*, Connaissance et Savoir, Paris
- Bacache-Beauvallet, M., 2006b, « How incentives increase inequality », Labour, 20 (2) p.383-391.
- Bacache-Beauvallet, M. et F. Maynérès, 2006, *Le rôle de l'Etat*, Bréal, Paris.
- Bacache-Beauvallet, M., 2006c, « L'évaluation des politiques publiques, objectifs et indicateurs », Ecoflash, mars, n°206.
- Bacache-Beauvallet, M., « Economie politique de l'emploi public », Vie et Sciences Economiques, n°165, juin 2004.
- Bacache-Beauvallet, M., 2002, « Les indicateurs de performance au sein des services publics », dans Evaluer la Justice, ed. Breen, E., p.223-241, PUF, Paris.
- Baker, G., 1992, « Incentive contracts and performance measurement », *Journal of Political Economy*, vol.100, p.598-614.
- Duworth, T. et Kakalik, J. S., 1994, « Preliminary observations on the implementation of the pilot program of the CJRA », *Stanford Law Review*, 46, 6, p.1303-1337.
- Elliott, R., Lucifora, C. et Meurs D., eds, 1999, *Public Sector Pay Determination Within the European Union*, Macmillan Press.
- Hart, O., Shleifer A. et Vishny, R. W., 1997, « The Proper scope of Government, theory and application to prisons », *Quarterly Journal of Economics*, 112, 4, p.1117-1161.
- Holmstrom, B. et Milgrom, P.R., 1991, « Multitask principal-agent analysis: incentive contracts, asset ownership and job design », *Journal of law, Economics and Organization*, vol.7, p.524-552.
- Kane, Th. et Staiger, D.O., 2001, « Improving school accountability measures », NBER Working Papers, 8156.
- Laffont, J.J., 2000, « Etapes vers un Etat moderne, une analyse économique », CAE, rapport 24, *La Documentation Française* p.117-149.
- Laffont, J.J. et Tirole, J., 1993, « A Theory of incentives in procurement and regulation », MIT Press, Cambridge.
- Rapports d'information du Sénat, n°220, Arthuis, J., mars 2005, n°388 Arthuis, J., juillet 2003 et n°292 MM Arthuis, J. et Marini, Ph., mai 2004.
- Rapports d'information de l'Assemblée Nationale, MM Bouvard, M., Migaud, D., de Courson, Ch. et Brard, J-P., n°1021, 1554, 2161, 3165.

Sites internet

<http://www.performance-publique.gouv.fr/>
<http://www.fonction-publique.gouv.fr/>

Notes



Notes



L'EDHEC Business School est classée parmi les cinq premières « grandes écoles » françaises, grâce à la qualité de ses enseignants (100 professeurs permanents français et étrangers) et aux relations privilégiées qu'elle développe avec l'industrie depuis sa création en 1906. L'EDHEC s'appuie sur sa connaissance de l'industrie et concentre ainsi ses travaux de recherche sur des thèmes qui répondent aux besoins des professionnels.

Dans un souci de garantir une réelle applicabilité des recherches qu'elle effectue, l'EDHEC situe chacune des recherches dans un programme dont les objectifs et la pertinence sont validés à la fois sur les plans académique et industriel.

Depuis février 2006, l'EDHEC dispose d'une équipe de recherche en économie sur l'évaluation des politiques publiques et la réforme de l'Etat.

Quatre grands thèmes sont abordés par cette équipe:

- financement et réforme du modèle social ;
- politique de l'emploi et compétitivité ;
- évaluation des risques et gestion optimale de la dette publique ;
- gouvernance budgétaire européenne.

Copyright © 2006 EDHEC

