

UNIVERSITE DE LIEGE

Faculté d'Economie, de Gestion et de Sciences Sociales

**Cahiers de Recherche
Discussion Papers**

**La performance des entreprises publiques.
Une question de propriété ou de
concurrence?**

Henry-Jean Gathon et Pierre Pestieau

CREPP 95/06

CREPP
***Centre de Recherche en Economie Publique
et en Economie de la Population***

Cahiers de Recherche du CREPP

<u>Cahier</u>	<u>Auteurs</u>	<u>Titre</u>
94/01	Jean-Pierre Vidal	<i>Altruisme et hétérogénéité</i>
94/02	Pierre Pestieau	<i>Prévoyance individuelle et prévoyance sociale</i>
94/03	Philippe Michel Pierre Pestieau	<i>Croissance et optimalité dans un modèle avec deux types d'individus : les altruistes et les non altruistes</i>
94/04	Sergio Perelman Pierre Pestieau	<i>Aspects redistributifs de l'endettement public</i>
94/05	Laurence Bouillot Sergio Perelman	<i>Evaluation patrimoniale des droits à la pension en Belgique</i>
94/06	Philippe Compagnie	<i>Pensions publiques et vieillissement démographique dans une petite économie ouverte</i>
95/01	Philippe Michel	<i>Population et croissance (première partie) Modèles à générations imbriquées avec fécondité exogène</i>
95/02	Philippe Michel	<i>Population et croissance (deuxième partie) Modèles à générations imbriquées avec altruisme et fécondité endogène</i>
95/03	Olivier Donni Fabienne Fecher	<i>Efficiency and productivity in the OECD insurance industries</i>
95/04	Claudine Gouyette Sergio Perelman	<i>Productivity convergence in OECD service industries</i>
95/05	Olivier Donni Véronique Orban	<i>Inégalités sociales à l'université Le cas de la Communauté Française de Belgique</i>
95/06	Henry-Jean Gathon Pierre Pestieau	<i>La performance des entreprises publiques. Une question de propriété ou de concurrence?</i>

**LA PERFORMANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES.
UNE QUESTION DE PROPRIETE OU DE CONCURRENCE?**

Henry-Jean Gathon

CREPP, Université de Liège

et

Pierre Pestieau

CREPP, Université de Liège, Université de Paris X et Core

Résumé

Ce papier discute d'abord de ce qu'il faut entendre par la performance d'une entreprise publique et indique les limites des mesures traditionnelles de performance. Il présente ensuite une approche particulière, celle de l'efficacité technique et survole une série d'études empiriques dont une analyse de l'efficacité technique des services postaux. Enfin, il montre que parmi les facteurs pouvant conduire à des gains d'efficacité la concurrence et la déréglementation ont plus d'influence que le mode de propriété..

Abstract

In a first part, this paper presents a discussion of the concept of performance applied to public enterprises and shows the limits of traditional approaches designed to evaluate the firm performance. In a second part, it focuses on the notion of technical efficiency and presents a survey of some significative empirical studies. Finally, it discusses the main factors allowing for efficiency gains; among these factors, it is argued that competition and deregulation matter more than ownership.

LA PERFORMANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES. UNE QUESTION DE PROPRIETE OU DE CONCURRENCE?

Henry-Jean Gathon
CREPP, Université de Liège

et

Pierre Pestieau
CREPP, Université de Liège, Université de Paris X et Core

Introduction

Parmi les arguments invoqués pour justifier une privatisation, le plus respectable est sans nul doute celui de la recherche d'une meilleure performance. L'argument idéologique: ce qui est public est intrinsèquement mauvais, et l'argument budgétaire: combler le déficit de l'Etat en vendant les "bijoux de famille", sont intellectuellement moins défendables en tout cas pour un économiste. Et pourtant, il est singulier d'observer que la plupart des vagues de privatisation ont rarement été précédées d'études sérieuses sur la performance et l'efficacité du secteur public. Tout se passe comme si on se fiait plus aux idées superficielles et émotives qu'à l'analyse rigoureuse. Cette approche est regrettable et a pour seule excuse celle d'avoir été aussi naguère utilisée par les partisans de la nationalisation.

De temps à autres, certains procèdent bien à une comparaison avec le secteur privé ou avec les services publics des pays voisins. Mais les critères qu'ils utilisent ne résistent pas à l'analyse. Qu'entend-t-on donc par la performance d'une entreprise publique ? L'objet de cet article est de traiter de cette question de définition et de mesure de la performance d'une entreprise ou d'un service public, et cela, dans le contexte actuel, celui de l'ouverture des marchés. Cela nous conduira à une autre question tout aussi importante et largement débattue dans la patrie des privatisations, le Royaume Uni: est-ce le mode de propriété ou l'environnement concurrentiel qui explique la performance d'une entreprise? Anticipant sur la suite, nous emboîtons le pas aux économistes britanniques pour conclure que l'ouverture des marchés et la déréglementation, là où elles sont possibles, favorisent l'efficacité bien plus qu'un changement de propriété.

Notre article¹ s'articule autour de trois sections. Dans une première section, nous définissons ce que nous entendons par la performance d'une entreprise, publique et privée, et nous indiquons les limites des mesures traditionnelles de performance. Dans une deuxième section, nous présentons une approche particulière, celle de la performance technique; nous l'illustrons par une étude des postes et nous survolons une série de

¹ Cet article est une extension de Gathon & Pestieau (1993) et Pestieau & Tulkens (1993)

travaux récents. Enfin, dans une troisième section, à la lumière de ces travaux, nous discutons des facteurs pouvant expliquer des différences de performance, à savoir le mode de propriété, l'ouverture et la réglementation des marchés.

1. L'approche par la performance

Il existe mille et une façons de jauger la performance d'un service public. Prenons le cas des transports interurbains. L'utilisateur l'évaluera en termes de rapport qualité-prix, la qualité dépendant de la ponctualité, du confort et de la rapidité. Pour les travailleurs, ce qui importe, c'est le niveau des salaires, les horaires, le rythme de travail. La collectivité dans son ensemble sera plutôt sensible à des considérations d'ordre fiscal et écologique. Elle sait que d'éventuels déficits doivent être financés par des impôts locaux ou nationaux. Elle se rend aussi compte que de bons transports en commun contribuent à désengorger les villes et améliorer la qualité de la vie.

Cette diversité de points de vue existe pour toute activité, publique mais aussi privée. Cependant, dans l'entreprise privée, il existe un point de vue dominant, celui du profit. Les propriétaires-actionnaires choisissent en effet le rapport qualité-prix qui entraîne les bénéfices les plus élevés. Dans leurs choix, ils tiennent compte de l'environnement concurrentiel, de contraintes institutionnelles, de la demande des consommateurs et du marché du travail. Ceci étant, ils n'ont de compte à rendre à personne; en d'autres termes, seuls leurs objectifs importent dans l'évaluation de leur entreprise. Certes, la collectivité et les pouvoirs publics peuvent avoir un avis sur leur politique vis-à-vis de l'emploi ou de l'environnement, les associations de consommateurs peuvent critiquer la qualité de leurs produits et les syndicats, les conditions de travail qu'ils imposent à leurs employés. Toutes ces parties n'ont cependant pas voix au chapitre de la performance.

En revanche, dans l'entreprise publique, les objectifs sont nombreux et inévitablement l'analyse de la performance devient multidimensionnelle. On définira la performance d'une entreprise publique par la mesure dans laquelle elle s'acquitte des tâches qui lui sont assignées par les pouvoirs publics. Ces tâches, ce sont celles de la politique économique dans son ensemble. Au nom de la cohérence économique, il est normal que toutes les composantes de l'Etat participent aux divers aspects de la politique économique, en respectant le principe des avantages comparatifs et en tenant compte d'éventuelles contraintes extérieures. Les missions de la politique économique, et donc des entreprises publiques, sont traditionnellement classées en trois catégories selon qu'elles concernent l'efficacité, l'équité ou les équilibres macroéconomiques.

Par efficacité, on entend d'abord l'efficacité technique, à savoir la capacité pour une entreprise de produire des biens ou des services, avec le moins de ressources possibles. On parle aussi d'efficacité allocative pour indiquer qu'il ne faut pas uniquement éviter le gaspillage "technique" mais utiliser les ressources et produire les biens et les services qui apportent le bien-être le plus élevé à la collectivité. On notera en passant que dans un

monde de concurrence parfaite, une "main invisible" pousse les entreprises privées à se comporter efficacement tant du point de vue technique qu'allocatif.

L'objectif d'équité implique que dans la mesure du possible la gestion de l'entreprise publique tienne compte de la distribution des revenus. Cet objectif peut être critiqué de deux points de vue. Pour les uns, l'Etat n'a pas à s'occuper de redistribution. Pour les autres qui trouvent légitime d'assurer une certaine redistribution, les entreprises publiques ne doivent pas y contribuer; il faut plutôt avoir recours à une fiscalité qui empêche le moins possible sur l'efficacité de la production et de la redistribution.

Enfin, sous le terme 'macroéconomique', on comprend les objectifs de croissance, de plein emploi et de stabilité des prix qui sont ceux de la politique économique traditionnelle. Selon la conjoncture économique mais aussi politique, certains de ces objectifs sont plus ou moins prioritaires. Ces dernières années, les objectifs redistributifs et macroéconomiques ont cédé le pas aux exigences d'efficacité et de profitabilité. C'est d'ailleurs ce qui a justifié la mode de la privatisation puisqu'en principe une entreprise privée opérant dans un marché concurrentiel est à la fois efficace et rentable.

Même si les objectifs autres que ceux d'efficacité ont moins la cote aujourd'hui qu'hier, ils ne peuvent être complètement négligés. Dans un pays comme la France, où les pouvoirs publics, nationaux ou régionaux, interviennent activement pour stimuler l'emploi, le commerce extérieur et la croissance, et pour assurer les grands équilibres, il serait surprenant et d'ailleurs incohérent de laisser toutes les entreprises et services publics opérer selon le seul impératif de l'efficacité. C'est ce que nous avons appelé l'approche "familiale"². Lorsque les temps sont durs, tout un chacun, dans la famille, aide avec ses moyens, si faibles soient-ils, à surmonter la crise. L'enfant brisera sa tirelire pour payer une traite. Personne ne reste sur le côté. Ainsi en va-t-il du secteur public. Toutes ses composantes y compris les entreprises publiques doivent participer à ses différentes missions en tenant compte naturellement des contraintes et des avantages comparatifs de chacune d'elles.

Ce principe multicritère étant affirmé, il reste à l'appliquer à chaque entreprise publique et pour notre part, à mesurer la performance de chacune d'elles, à savoir, la mesure dans laquelle elle a pu réaliser les différents objectifs qui lui sont assignés par l'autorité de tutelle. Ceci nous conduit à plusieurs remarques au terme desquelles apparaîtra clairement pourquoi nous privilégions dans une première étape la mesure de l'efficacité technique.

D'abord, de nombreux objectifs traditionnellement assignés aux entreprises publiques sont incompatibles. Ainsi, dans un monopole naturel, l'objectif d'efficacité qui implique la tarification au coût marginal est-il souvent opposé à celui de l'équilibre financier (les coûts fixes d'infrastructure entraînent un déficit) ou à celui d'une tarification

² Voir Pestieau (1989).

progressive (les charges sont d'autant plus lourdes que les revenus de l'utilisateur sont élevés). En conséquence, même si l'on réussit à mesurer le degré avec lequel l'entreprise s'est approchée de chacun de ses objectifs et à dégager un certain nombre d'indices partiels de performance, on doit résoudre le problème de l'agrégation de ces indices partiels pour trouver une mesure de la performance globale.

Sur le plan pratique, la présence d'objectifs conflictuels peut jeter de la confusion sur l'évaluation de la performance. Considérons une entreprise publique qui s'avère franchement inefficace du point de vue allocatif. Ses coûts sont plus élevés que ceux de la concurrence privée ou que ceux d'autres entreprises publiques opérant dans un environnement semblable. Elle pourra se justifier en invoquant des objectifs non allocatifs : par exemple, son personnel à première vue excédentaire représente sa participation à la politique de l'emploi des pouvoirs publics. Comment savoir si la véritable raison n'est pas plutôt le clientélisme ou la folie des grandeurs ? Une étude fine devrait permettre de faire la part des choses et de discerner les bonnes et les mauvaises sources d'inefficacité. Mais cela coûte et prend du temps.

Mesurer le degré avec lequel l'entreprise se rapproche de ses objectifs n'est pas aisé si l'on excepte l'efficacité technique dont il sera question dans la prochaine section. L'efficacité allocative se mesure à l'aune du profit si le prix de chaque bien reflète la valeur que lui confèrent les agents économiques, consommateurs, travailleurs, investisseurs. Si tel n'est pas le cas, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas concurrence parfaite, lorsqu'il y a des externalités de toutes sortes, les prix ne peuvent plus servir d'étalon de l'efficacité allocative; il faut alors recourir à des prix fictifs dont le calcul n'est pas simple. Pour l'objectif d'équité, il faut mesurer l'incidence de la gestion effective, ce qui est possible. Il convient cependant de s'interroger sur le coût d'opportunité de prix ou de quantités fixés dans un souci d'équité. Une méthode de redistribution plus directe peut en effet s'avérer plus désirable du point de vue de l'intérêt collectif. Enfin, il y a les objectifs macroéconomiques qui eux aussi peuvent être appréciés grâce au calcul de prix fictifs intégrant explicitement d'éventuels déséquilibres sur le marché du travail ou dans le commerce extérieur.

L'objectif d'efficacité technique a ceci de particulier qu'il est compatible avec tous les autres objectifs et qu'il est impliqué par chacun d'eux. Quels que soient les autres objectifs, quelle que soit leur pondération, il n'y a pas de justification à l'inefficacité technique. Supposons qu'une entreprise soit tenue d'engager une main-d'oeuvre excessive eu égard à la quantité de services qu'elle fournit, laquelle quantité est limitée. Il lui est loisible à terme en tout cas d'utiliser cette main-d'oeuvre pour améliorer la qualité de ses services. L'efficacité technique apparaît donc comme un objectif incontournable. Alors qu'un gestionnaire peut légitimer une inefficacité allocative au nom du critère d'équité, il n'en va pas de même quant au non respect de l'efficacité technique. Autre avantage, le calcul de l'efficacité technique s'appuie sur des données physiques, quantitatives ou qualitatives. Ces données sont généralement plus disponibles et surtout plus fiables que les données financières. Enfin, le concept et la mesure de l'efficacité

technique posent peu de problèmes. C'est pour ces trois raisons - compatibilité avec les autres objectifs, concept et mesure clairs, données disponibles et fiables - que nous mettons l'accent sur l'efficacité technique.

2. Mesure de l'efficacité technique

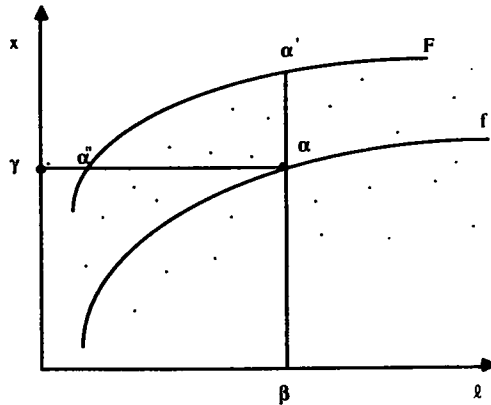
Pour mesurer le degré d'efficacité technique d'une entreprise, il faut d'abord construire la frontière de production par rapport à laquelle l'activité productive de cette entreprise sera comparée. Une telle construction s'appuiera sur un nombre suffisamment grand d'observations de l'activité d'entreprises semblables. Prenant des exemples concrets, cela peut être tous les bureaux de la Poste à un moment donné, l'ensemble des compagnies de chemins de fer des pays de l'OCDE pour une année ou plusieurs années, les activités des sociétés de transports interurbains appréhendées mois par mois sur plusieurs années. L'important est de disposer d'activités comparables. Lorsque les données sont intertemporelles et que du coup la technologie peut évoluer, il convient d'en tenir compte explicitement³.

Pour les besoins de la présentation, supposons qu'on dispose de données portant sur des activités de production d'un bien x à partir du facteur travail l . Chaque activité est représentée par un point sur la Figure 1. Pour construire une frontière de production, plusieurs techniques existent qui ne conduisent pas nécessairement aux mêmes résultats. Les unes collent étroitement aux données a priori les plus efficaces, celles qui se situent au nord-ouest du nuage de points. Les autres au contraire consistent à estimer statistiquement à partir de l'ensemble des données une fonction de production. Cette fonction dénotée f sera déplacée vers le haut pour englober l'ensemble des données. Soit par exemple F , la frontière de production.

Pour mesurer le degré d'efficacité d'une activité, par exemple l'activité α , on utilise la distance relative séparant cette activité de l'activité α' située sur la frontière. Dans ce cas, le rapport $\alpha\beta/\alpha'\beta$ mesure l'efficacité technique de l'activité α . Cette efficacité technique a été mesurée en terme d'output. On peut la mesurer alternativement en terme d'input. Cela donne un taux d'efficacité $\alpha''\gamma/\alpha\gamma$.

³ Pour en savoir plus au sujet de la mesure de la productivité, de l'efficacité et du progrès technique, le lecteur pourra se reporter utilement à Thiry & Tulkens (1989).

Figure 1



L'approche présentée ici est qualifiée de paramétrique et statistique. Paramétrique indique qu'on adopte une fonction de production explicite. Par exemple, on postule que la relation sera de type Cobb-Douglas, a et b étant des paramètres à estimer :

$$\log x = a + b \log l \quad (1)$$

Par statistique, on veut dire que pour estimer cette frontière on utilise une technique économétrique telle que les moindres carrés ordinaires. Dans ce cas, l'équation ci-dessus s'écrit :

$$\log x = \log \hat{x} + \hat{\varepsilon} = \hat{a} + \hat{b} \log l + \hat{\varepsilon} \quad (2)$$

où les $\hat{}$ dénotent les valeurs estimées et $\hat{\varepsilon}$ est un terme résiduel. La frontière devient stochastique dès que l'on suppose que ce terme résiduel peut être décomposé en deux éléments : un index d'inefficacité technique qui obéit à une fonction unilatère et le terme aléatoire traditionnel de distribution normale.

L'ensemble des activités est donc ainsi utilisé pour estimer une fonction de production de type (1). On obtient aussi pour chaque entreprise un terme d'inefficacité absolu ou relatif (divisé par l'output correspondant) qui mesure une sorte de "manque à gérer". On entend par là qu'avec plus de vigilance le gestionnaire de cette entreprise aurait pu produire davantage avec les ressources disponibles. Il est possible que dans cette estimation qui peut inclure un grand nombre d'inputs et d'outputs et qui donc peut incorporer des éléments qualitatifs, certains handicaps n'aient pas été pris en compte. On songe aux conditions climatiques, à la localisation, aux restrictions réglementaires qui empêchent une entreprise d'être aussi performante qu'une autre entreprise bénéficiant de conditions climatiques, géographiques et institutionnelles plus favorables.

En introduisant explicitement ces facteurs exogènes, il est possible de corriger notre mesure d'inefficacité technique afin qu'elle nous donne un indicateur de performance dont la responsabilité puisse être imputée au seul gestionnaire. En d'autres termes, cette correction tâche de "purger" la mesure d'inefficacité de l'effet d'un maximum de facteurs sur lesquels le gestionnaire n'a aucune prise. Dans le choix de ces facteurs, il faut naturellement raison garder et éviter d'expliquer toute l'inefficacité.

Jusqu'à présent, nous avons implicitement supposé que les données portaient sur les activités d'une période donnée. Si l'on dispose de données concernant les activités de plusieurs entreprises sur plusieurs années, il est possible de dégager deux concepts de variations technologiques. D'une part, il y a le concept de progrès technique dont nous faisons l'hypothèse qu'il affecte l'ensemble des entreprises. D'autre part, il y a le concept de changement d'efficacité technique qui varie d'une entreprise à l'autre. On notera que la somme de ces deux variations correspond au concept classique de variation de la productivité totale des facteurs.

L'intérêt d'une telle approche dynamique est évident. Elle permet non seulement d'évaluer le niveau de performance technique de chaque compagnie mais aussi d'analyser le cheminement qui a conduit à ce niveau.

Pour illustrer l'utilisation et l'intérêt de la méthode qui vient d'être esquissée, nous prendrons l'exemple des Postes⁴. Etant donné leur situation de monopole dans la plupart des pays, toute évaluation de leur performance doit nécessairement passer par une comparaison internationale et intertemporelle. Nous disposons de données portant sur les activités de 16 services postaux pendant 15 années.

Pour estimer la frontière de production, nous avons utilisé la fonction translogarithmique avec pour output le nombre total d'envois (lettres, colis, opérations financières). Les facteurs de production sont le nombre de bureau de postes, le personnel et l'équipement mesuré par le nombre de véhicules postaux. Nous avons ainsi évalué le degré d'efficacité de chaque service postal et son évolution au cours du temps. En outre, cette mesure d'efficacité est corrigée pour tenir compte de quatre facteurs exogènes : le nombre de boîtes aux lettres par habitant, la densité de la population, un indicateur de sous-traitance et un indicateur d'autonomie. Ces deux derniers facteurs, qui nous intéressent particulièrement, ont un effet positif sur la performance des services postaux étudiés.

Allons droit aux résultats qui sont présentés dans le Tableau 1. Pour chaque service postal, on y trouve deux indicateurs. D'abord le niveau d'efficacité technique moyen avant correction. Comme il s'agit d'une moyenne sur une période de 15 ans, l'efficacité la plus élevée est inférieure à l'unité. Les écarts sont grands avec les Pays Bas, l'Australie et le

4 Pour cette étude, voir Perelman & Pestieau (1994). Voir aussi Perelman & Pestieau (1988).

Royaume Uni en tête et la Finlande bonne dernière. Ensuite, on trouve le niveau d'efficacité corrigé pour tenir compte des facteurs exogènes. Cette correction a pour effet de rétrécir la fourchette et de provoquer un certain bouleversement du classement des services. Les services postaux les plus performants sont ceux du Luxembourg, de la Suède et de l'Australie.

TABLEAU 1
Efficacité technique dans les postes
 (en moyenne sur la période 1975-1988)

Pays	Efficacité technique	Efficacité managériale
Allemagne	0.457	0.431
Australie	0.893	0.799
Belgique	0.600	0.518
Danemark	0.732	0.629
Finlande	0.198	0.217
France	0.720	0.745
Grèce	0.387	0.380
Irlande	0.355	0.367
Italie	0.722	0.709
Japon	0.797	0.634
Luxembourg	0.787	0.862
Norvège	0.630	0.697
Pays-Bas	0.924	0.740
Royaume-Uni	0.850	0.581
Suède	0.755	0.801
Suisse	0.574	0.561

La question qui vient à l'esprit est immédiate : à quoi servent ces beaux classements à supposer qu'ils soient fiables ? La réponse est aussi instantanée : ils ont l'utilité de tout classement, classement scolaire, classement sportif. Bien utilisés, ces classements permettent de situer une entreprise, une personne par rapport à ses pairs; ils permettent surtout de mettre le doigt sur la source d'une défaillance. Une analyse plus fine de nos résultats indiquerait en effet le domaine (tel input, tel output) où cette défaillance prend sa source. De ce point de vue, on comprend l'objet de tels classements. Il n'est pas de mettre un réseau particulier au pilori mais plutôt de lui permettre de prendre conscience d'un problème et éventuellement d'y remédier.

A la différence de l'étude dont il vient d'être question, la grande majorité des études de performance comparent des entreprises publiques et privées opérant dans des conditions identiques d'exploitation et d'environnement. Par nécessité, elles sont confinées à des activités dans lesquelles les secteurs privés et publics coexistent sans

nécessairement se concurrencer directement. Citons les transports urbains, la distribution d'eau, les banques, les compagnies d'assurances et le ramassage des ordures ménagères, sans nul doute la plus populaire des activités ainsi étudiées. Dans le Tableau 2, on trouvera un survol d'études récentes consacrées à ces secteurs où le privé et le public se concurrencent plus ou moins directement. Ce qu'on peut retenir de ces rapides survols, c'est l'importance des inefficacités ainsi mesurées et leur forte dispersion. Mais ce qui nous intéresse principalement est d'expliquer les raisons de ces inefficacités? Sont-elles dues à la faiblesse de la gestion et de l'organisation? Sont-elles dues au mode de propriété ou à l'environnement économique? C'est à ces questions qu'est consacrée la prochaine section.

3. Les facteurs d'efficacité

Nous allons d'abord revenir sur les principaux résultats des études de performance. Il faut bien sûr distinguer les secteurs où l'on ne trouve généralement que des monopoles publics des secteurs où le public, le privé, voire le non marchand peuvent se retrouver, voire se concurrencer. Dans les premiers, il n'est naturellement pas question de se prononcer sur l'effet du mode de propriété. Il y a bien quelques essais de privatisation mais qui sont trop récents et trop particuliers pour permettre une comparaison sérieuse. En revanche, ces études révèlent une influence certaine de l'environnement sur la performance. Dans les services postaux, nous venons de voir que la sous-traitance et l'autonomie favorisaient l'efficacité. Dans les chemins de fer, on aboutit à une conclusion semblable: l'autonomie financière et administrative permet des gains d'efficacité notables.⁵

Venons en aux études comparatives menées depuis plusieurs décennies. Une analyse historique de ces études est assez éclairante. Dans un premier temps⁶, l'accent était mis sur la comparaison privé-public en prenant comme critère les coûts moyens. L'avantage revenait souvent mais pas toujours au secteur privé. On s'est rendu compte au fil des années qu'une telle approche était trop restreinte. D'abord, les comparaisons basées sur les coûts moyens ne mesurent ni l'efficacité technique ni l'efficacité allocative. Il suffit que les prix ne reflètent pas les valeurs sociales des biens produits ou utilisés. Ensuite, l'opposition privé-public doit être élargie à des modes organisationnels intermédiaires: les mutuelles, les coopératives et autres associations non marchandes. Enfin, on a progressivement compris qu'autant que le mode de production, c'est le degré d'autonomie et de concurrence d'une entreprise qui détermine sa performance allocative et technique.

C'est dans cette perspective qu'il faut envisager les travaux les plus récents, ceux qui font appel au concept de frontière de production et d'efficacité technique. Ces travaux dont un échantillon est repris dans le Tableau 2 apportent un certain fondement à cette

⁵ Voir Gathon (1991) et Gathon & Pestieau (1995)

⁶ Voir Borcheding et al. (1982)

vision selon laquelle ce n'est pas tant la propriété que la concurrence qui importe pour l'efficacité.

Tableau 2

4. En guise de conclusion

Les entreprises publiques vivent aujourd'hui des temps agités. Pour des raisons multiples qui ont noms déficits publics, désintégration des régimes communistes, l'ouverture du grand marché,... elles sont condamnées à la privatisation avant que le moindre procès ne soit instruit. Faut-il abandonner les études de performance et rejoindre la foule des avocats du "tout au marché" ? A cette question, nous répondrons par deux remarques de conclusion.

D'abord, l'économiste doit éviter de se prêter à ce jeu de balancier. Il sait que l'Etat a ses faiblesses mais aussi que le marché seul ne peut assurer une croissance efficace et équitable. Il existera toujours une sphère de biens et services dont la production devra être assurée plus ou moins directement par l'Etat. Le coût social du "tout au marché" peut s'avérer plus élevé encore que celui du "tout à l'Etat". Tâchons d'éviter ces excès.

Si la Communauté européenne continue d'aller vers plus de concurrence et d'ouverture, moins de règlements et de barrières, la politique économique des Etats membres sera confinée dans des bornes plus étroites. On peut penser qu'il sera de moins en moins possible d'assigner aux entreprises publiques, surtout celles qui appartiennent au secteur concurrentiel, des objectifs non allocatifs. Si jamais la poursuite de tels objectifs était jugée prioritaire, il faudrait le faire à l'échelon européen.

Dans ce nouveau contexte, les mesures de performance gardent toute leur pertinence tout en devenant plus simples. Dans la mesure où les objectifs non allocatifs tendent à disparaître, le concept de performance se réduit à celui d'efficacité technique et allocative. Les recherches méthodologiques et empiriques sur l'efficacité technique ont atteint un niveau de maturité encourageant. Quant à l'efficacité allocative, sa mesure sera d'autant plus facile que règne la vérité des prix. Plus que jamais, les mesures de performance des entreprises publiques s'imposent. En effet, même s'il est largement admis que nous avons besoin de la régulation de l'Etat dans certains domaines, l'initiative publique vit aujourd'hui dans un régime de liberté surveillée. Pour retrouver sa crédibilité et partant son efficacité, il faut qu'elle puisse convaincre tout un chacun que son souci premier est la performance.

Bibliographie

- Barla, Ph. & S. Perelman (1989), Technical efficiency in airlines under regulated and deregulated environment, Annals of Public and Cooperative Economics, vol. 60, n° 1, 103-124.
- Bjurek, H., U. Kjulin & B. Gustafsson (1992), Efficiency, productivity and determinants of inefficiency at public day care centers in Sweden, Scandinavian Journal of Economics, supplement, 173-187.
- Borcheding, Th. E, W.W. Pommerehne & F. Schneider (1982), Comparing the efficiency of private and public production : the evidence from five countries, Zeitschrift für Nationalökonomie, supp. 2, 127-156.
- Bosmans, N. & F. Fecher (1995), Performance of Belgian Hospitals: a frontier approach, à paraître dans Health Economics.
- Boveroux, Ph., F. Debrule & H.-J. Gathon (1995), Efficiency and institutional arrangements in the Belgian nursing home industry, mimeo.
- Burgat, P. & Cl. Jeanrenaud (1990), Mesure de l'efficacité productive et de l'efficacité-coût : cas des déchets ménagers en Suisse, Working Paper n° 9002 de l'Institut de Recherches Economiques et Régionales de l'Université de Neuchâtel, Neuchâtel.
- Cote, D. (1989), Firm efficiency and ownership structure. The case of U.S Electric Utilities using panel data, Annals of Public and Cooperative Economics, 60, 431-450.
- Cubin, J., S. Domberger & S. Meadowcroft (1987), Competitive tendering and refuse collection : identifying the sources of efficiency gains, Fiscal Studies, vol. 8, n° 3, 69-87.
- Delhousse, B., F. Fecher, S. Perelman & P.Pestieau (1995), Measuring productive performance in the non-life insurance industry : the case of French and Belgian markets, Tijdschrift voor Economie en Management, 40-1, 47-69.
- Distexhe, V. (1991), L'efficacité productive des services d'enlèvement des immodinces en Wallonie, Cahiers Economiques de Bruxelles, 137, 119-138.
- Distexhe, V., S. Lambrecht & S. Perelman (1994), Efficacité productive des établissements d'enseignement secondaire en Communauté Française de Belgique, CIRIEC 94/01.
- Domberger S., S.A. Meadowcroft & D.J. Thompson (1986), Competitive tendering and efficiency : the case of refuse collection, Fiscal Studies, vol. 7, n° 4, 69-87.

Donni, O., (1994), Efficiency of day care centers in Belgium, CREPP, Université de Liège, mimeo.

Färe, R., S. Grosskopf, J. Logan & C.A.K. Lovell (1985), Measuring efficiency in production with an application to electric utilities, in Dogramaci A., and Adam N., (eds), Current Issues in Productivity, Boston, Nijhoff Publishing, chap. 8, 185-214.

Färe, R., S. Grosskopf & C. Pasuska (1986), Effects on relative efficiency in electric power generation due to environmental controls, Resource and Energy, 8, 167-84.

Fecher, F., D. Kessler, S. Perelman & P. Pestieau (1990), Productive performance of the French insurance industry, Journal of Productivity Analysis, 4, 77-93.

Filippini, M. & R. Maggi (1991), Efficiency and ownership in the case of the Swiss private railways, Annals of Public and Cooperative Economics.

Fizel, J. L. & T.S. Nunnikhoven, (1992), Technical efficiency of for-profit and non-profit nursing homes, Managerial and decision economics, 13, 429-439.

Gathon, H.-J. (1991), La Performance des Chemins de Fer Européens. Gestion et Autonomie, Thèse de doctorat, Université de Liège.

Gathon, H.-J. & P. Pestieau (1993), Faut-il encore mesurer la performance des entreprises publiques ?, Annals of Public and Cooperative Economics, 63-4, 621-644.

Gathon, H.-J. & P. Pestieau (1995), Decomposing efficiency into its managerial and its regulatory components : the case of european railways, European Journal of Operations Research, 80, 500-507.

Grosskopf, S. & V. Vladamis (1987), Measuring hospital performance: a non-parametric approach, Journal of Health Economics 6, 89-107.

Manzini, A. (1990), Efficacité publique et privée : analyse théorique et vérification empirique dans le cas du transport aérien, Thèse de Doctorat, Université de Genève.

Nyman, J.A. and D.L. Bricker, (1989), Profit incentives and technical efficiency in the production of nursing home care, Review of Economics and Statistics, 586-594.

Oum, T.H. & C. Yu, Economic efficiency of passenger railway systems and implications on public policy, 1991, University of British Columbia, mimeo.

Perelman, S. & P. Pestieau (1988), Technical performance in public enterprises : a comparative study of railways and postal services, European Economic Review, 32, 432-441.

Perelman, S. & P. Pestieau (1989), The performance of public enterprises: a comparative efficiency study of railways and postal services, Public Finance and Performance of Enterprises, Proceedings of the 43rd Congress of the International Institute of Public Finance, Paris, 1987, Detroit, Wayne State University Press, 365-381.

Perelman, S. & P. Pestieau (1994), A comparative performance study of postal services: a productive efficiency approach, Annales d'Economie et de Statistique, n°33, 187-202.

Pestieau, P. (1989), Measuring the performance of public enterprises: A must in times of privatization, Annals of Public and Cooperative Economics, 60-3, 293-305.

Pestieau, P. & H. Tulens (1993), Assessing and explaining the performance of public sector activities, FinanzArchiv, 50, 293-323.

Rhodes, E.L. & L. Southwick (1988), Comparison of University Performance differences over time, mimeo.

Thiry, B. & Tulkens, H. (1989), Productivity, efficiency and technical progress: Concepts and measurement, Annals of Public and Cooperative Economics, 60-1, 9-42.

Tulkens, H. (1990), Non-parametric efficiency analyses in four services activities: retail banking, municipalities, courts and urban transit, CORE Discussion Paper n° 9050, Center for Operations Research and Econometrics, Université Catholique de Louvain, Louvain-La-Neuve.

Tableau 2

Études de l'efficacité technique des secteurs privé et public

Auteur(s) et date de parution	Lieu et période d'investigation	Degrés moyens d'efficacité	Conclusions
RAMASSAGE DES ORDURES MENAGERES			
CUBBIN, DOMBERGER & MEADOWCROFT (1987)	317 collectivités locales d'Angleterre et du Pays de Galles, 1984-85	81%	<ul style="list-style-type: none"> - L'efficacité technique des entrepreneurs privés est plus élevée que celle des autorités publiques - L'efficacité technique des autorités publiques qui ramassent elles-mêmes les déchets après avoir mis le ramassage en adjudication est supérieure à celle des autorités qui n'ont jamais mis ce ramassage en adjudication
BURGAT & JEANRENAUD (1990)	98 communes suisses de plus de 5.000 habitants, 1989	-	<ul style="list-style-type: none"> - Plus grande efficacité technique en cas de sous-traitance (une commune ou une association de communes charge une entreprise privée du ramassage des déchets)
DISTEXHE (1993)	176 communes belges, 1990	75% (publiques) 72% (privées)	<ul style="list-style-type: none"> - L'efficacité technique augmente en cas d'adjudication

Auteur(s) et date de parution	Lieu et période d'investigation	Degrés moyens d'efficacité	Conclusions
ELECTRICITÉ			
FARE, GROSSKOPF & LOGAN (1985)	30 entreprises publiques et 123 entreprises privées, Etats-Unis, 1970	95%	- Les entreprises publiques se classent mieux que les entreprises privées du point de vue de l'efficacité technique
COTE (1989)	37 entreprises privées, 9 publiques et 16 coopératives, Etats-Unis, 1965-70	91% (publiques) 86% (coopératives) 83% (privées)	-
HJALMARSSON & VEIDERPASS (1991)	289 distributeurs suédois, 1970-86	-	- Les variations de productivité ne semblent pas être liées significativement au mode de propriété ou à l'organisation économique - Les entreprises nationales et municipales sont souvent plus efficaces
ASSURANCES			
FECHER, KESSLER, PERELMAN & PESTIEAU (1993)	84 compagnies d'assurances vie et 243 compagnies d'assurances I.A.R.D., France, 1984-1989	50% au plus	- La performance des compagnies publiques dépasse celle des privées et des mutuelles
DELHAUSSE, FECHER, PERELMAN & PESTIEAU (1995)	243 compagnies d'assurances I.A.R.D. françaises et 191 belges, 1984-1989	50% au plus	- Les compagnies sans but lucratif sont plus efficaces que les autres; les françaises sont plus efficaces que les belges

Auteur(s) et date de parution	Lieu et période d'investigation	Degrés moyens d'efficacité	Conclusions
CHEMINS DE FER			
OUM & YU (1991)	21 compagnies, Amérique du Nord, 1978-1988	-	<ul style="list-style-type: none"> - L'autonomie managériale a un effet significatif sur l'efficacité - Le caractère sémi-public des compagnies (en partie privées) n'a pas d'influence statistiquement significative sur l'efficacité
FILIPINI & MAGGI (1991)	57 compagnies suisses mixtes, 1985-1988	-	<ul style="list-style-type: none"> - L'existence d'une relation entre la part de l'Etat dans le capital et l'efficacité coût n'est pas formellement établie - Une corrélation positive apparaît entre l'efficacité coût et l'importance de la couverture du déficit par le canton
GATHON & PESTIEAU (1995)	19 compagnies européennes, 1961-88	87% en 1986-88	<ul style="list-style-type: none"> - L'autonomie managériale stimule l'efficacité
HOPITAUX			
GROSSKOPF & VLADAMIS (1991)	22 hôpitaux publics urbains et 60 privés, Californie, 1982	Environ 97%	<ul style="list-style-type: none"> - Les hôpitaux publics sont plus efficaces
BOSMANS & FECHER (1995)	185 hôpitaux belges, 1990-91		<ul style="list-style-type: none"> - Les hôpitaux publics apparaissent plus efficaces que les privés

Auteur(s) et date de parution	Lieu et période d'investigation	Degrés moyens d'efficacité	Conclusions
MAISONS DE RETRAITE			
NYMAN & BRICKER (1989)	184 maisons de retraite dont 103 sans but lucratif, Wisconsin, 1979	-	<ul style="list-style-type: none"> - Les maisons privées présentent des taux d'efficacité plus élevés - La qualité des soins est plus élevée dans les maisons sans but lucratif
FIZEL & NUNNIKHOVEN (1992)	163 maisons de retraite dont 59 sans but lucratif, Michigan, 1987	-	<ul style="list-style-type: none"> - En moyenne, les maisons à but lucratif présentent un taux d'efficacité moindre - La concurrence tend à augmenter l'efficacité
BOVEROUX, DEBRULLE & GATHON (1995)	149 maisons de retraite dont 109 privées commerciales, 18 privées sans but lucratif et 22 publiques, Belgique, 1992	95%	<ul style="list-style-type: none"> - Il n'y a pas de différences significative d'efficacité entre les différentes formes d'organisation
SECTEUR BANCAIRE			
TULKENS (1993)	911 agences d'une banque privée et 773 agences d'une banque publique, Belgique, 1986-87	Environ 95% (privées) Environ 97% (publiques)	-

Auteur(s) et date de parution	Lieu et période d'investigation	Degrés moyens d'efficacité	Conclusions
COMPAGNIES AÉRIENNES			
BARLA & PERELMAN (1989)	26 compagnies aériennes européennes et américaines, 1976-86	Environ 80%	<ul style="list-style-type: none"> - Les firmes européennes sont comparées aux firmes américaines dérégulées - Les compagnies publiques sont plus performantes durant les périodes de crises alors que les compagnies dérégulées sont plus performantes en période de haute conjoncture
MANZINI (1990)	50 compagnies aériennes, 1987	73,1%	Les transporteurs américains sont plus efficaces
GOOD, ROELLER & SICKLES (1991)	16 compagnies aériennes européennes et américaines, 1976-86		- Les transporteurs américains sont de 10 à 15 % plus efficaces que les transporteurs européens
CRÊCHES			
BIJUREK, KJULIN & GUSTAFSSON (1992)	208 crèches publiques, Göteborg, 1988-89	88% en 1988 85% en 1989	
DONNI (1994)	115 crèches belges, 1992 (71 publiques, 37 privées sans but lucratif et 7 privées commerciales)	91,2%	<ul style="list-style-type: none"> - Les crèches publiques et privées sans but lucratif présentent la même efficacité - Les crèches privées commerciales sont plus efficaces que les autres

Auteur(s) et date de parution	Lieu et période d'investigation	Degrés moyens d'efficacité	Conclusions
ÉDUCATION			
RODHES & SOUTHWICK (1988)	121 universités américaines dont 64 publiques et 57 privées, 1971, 1974 & 1981	Environ 88%	- Les universités privées sont un peu plus efficaces
DISTEXHE, LAMBRECHT & PERELMAN (1994)	420 écoles secondaires, Belgique francophone, 1990	86,4% (avec activités extra-scolaires)	- Les écoles dépendant d'un pouvoir organisateur privé ou communal sont légèrement plus efficaces que les écoles dépendant d'un pouvoir organisateur provincial ou central

4901

CREPP

Université de Liège

Boulevard du Rectorat, 7 (B.31)

4000 Sart Tilman/Liège 1 - Belgique

Tél. 32-41-66 31 08 - Fax 32-41- 66 31 06

E-mail U114101@vml.ulg.ac.be
