

Faridah Djellal et Faïz Gallouj

# La productivité à l'épreuve des services

Faridah Djellal et Faïz Gallouj

# La productivité à l'épreuve des services

## Introduction générale

La productivité d'une entreprise, d'une organisation ou d'une nation rend compte de la relation qui s'établit entre sa production de biens et de services et les moyens de production mis en œuvre (le travail, les équipements, les matières premières, etc.). Elle mesure, par conséquent, un rendement technique, une efficacité productive. Elle est un outil central de l'analyse économique et des sciences de gestion, puisque sa hausse signifie une meilleure utilisation de ressources humaines et matérielles rares et coûteuses...

Dans « Le Grand Espoir du XX<sup>e</sup> siècle », notamment à la suite des constats de Clark (1940), Jean Fourastié (1949) a consacré ce concept comme le critère technique intrinsèque qui permet de distinguer les secteurs primaires, secondaires et tertiaires. Ainsi, par nature, les services seraient définis par un taux de croissance de la productivité faible en comparaison de l'agriculture, mais surtout de l'industrie.

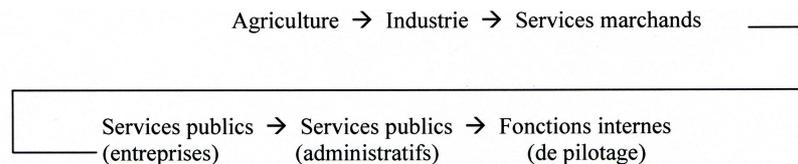
Sans remettre totalement en question l'hypothèse de la faiblesse de la productivité dans les services, l'évolution des économies tertiaires contemporaines met en doute le caractère « naturel » ou « technique » de cette faiblesse. D'autres interprétations sont ainsi avancées : en particulier, celles qui interrogent la validité et la pertinence des méthodes traditionnelles de mesure de la productivité, jugées trop industrialistes et inadaptées à la nature singulière des services. Ainsi, la productivité des services ne serait pas nécessairement toujours plus faible, mais plutôt souvent mal mesurée, et parfois même conceptuellement inappropriée.

Le relâchement de l'hypothèse de la faiblesse naturelle de la productivité dans les services pose, bien entendu, aux organisations comme aux pouvoirs publics, la question des modalités et des stratégies de son amélioration. Si les services ne sont pas caractérisés par une faible productivité *naturelle*, leur retard dans ce domaine peut laisser présager d'immenses gisements de productivité qui attendent d'être découverts et exploités.

Cette question s'est très rapidement retrouvée au cœur des stratégies des services marchands en concurrence. Mais elle a également vite gagné les services publics. Ainsi, la question de la mesure et de l'amélioration de la productivité des services publics est récurrente dans les débats politiques, comme dans les travaux académiques, depuis

plusieurs décennies<sup>1</sup> (Le Pen, 1986 ; Castagnos, 1987). Il s'agit d'une préoccupation invasive, qui a souvent pénétré la sphère publique en commençant par les « entreprises de services publics », avant de s'attaquer aux « services administratifs ». Elle se diffuse désormais, au sein de ceux-ci, à des fonctions jusque-là préservées (à tort ou à raison) à savoir les fonctions, éminemment intellectuelles, de conception et de pilotage. Le chemin parcouru, retracé par la figure 1, est semé d'un nombre croissant d'embûches. En effet, comme on le constatera, dans ce travail, plus le concept progresse le long de ce chemin, plus les difficultés de définition, de mesure et de légitimation sont nombreuses.

**Figure 1 : Le caractère invasif des stratégies d'amélioration de la productivité**



La question de la productivité dans les services publics (en particulier, les services administratifs), qui n'est donc pas nouvelle en soi, connaît, depuis quelques années, un indéniable regain d'intérêt (dans les travaux académiques, les réflexions des institutions statistiques nationales et internationales et dans celles des pouvoirs publics). Pour expliquer cet intérêt ou ce regain d'intérêt, on invoque généralement les raisons suivantes, dont certaines sont anciennes et d'autres plus récentes.

1) Dans tous les pays développés, les services publics représentent une partie considérable de la richesse nationale et de l'emploi. Ainsi, toute variation de la productivité de ce secteur entraîne mécaniquement une variation significative de la productivité de l'ensemble de l'économie nationale.

2) Les services publics jouent un rôle dans le développement des autres activités économiques. Autrement dit, la performance (la productivité) des services publics influence celle du reste de l'économie. C'est

<sup>1</sup> Il existe même des revues scientifiques consacrées à cette seule question : par exemple, la *Public Productivity and Management Review*, qui existe depuis 1975 aux États-Unis, et qui est devenue la *Public Performance and Management Review*. Il existe également des revues spécialisées, consacrées à la question de la productivité en général : c'est le cas, par exemple, du *Journal of Productivity Analysis*, de l'*International Journal of Productivity and Performance*, de l'*International Journal of Productivity and Quality Management* ou encore de la *National Productivity Review*.

particulièrement évident pour l'éducation, la recherche publique, la santé, les infrastructures de transport, etc. Mais c'est tout aussi vrai pour la police, la justice, etc. Les services publics constituent ainsi à la fois un objet de productivité (argument précédent) et un facteur ou déterminant essentiel de la productivité (des autres secteurs). Comme on le verra, ils sont au cœur de ce qu'on appellera, dans le chapitre 5, le facteur politique et institutionnel.

3) Financés par les impôts, les services publics doivent rendre des comptes à des contribuables de plus en plus attentifs à la rigueur de la gestion des ressources, et qui ont de plus en plus tendance à se considérer comme les clients d'une administration qui n'est rien d'autre qu'un prestataire de services. L'hypothèse sous-jacente est ainsi que, contrairement à ceux de la sphère marchande, les managers des services publics ont tendance à négliger les objectifs de productivité. Ces préoccupations nouvelles sont associées à un contexte dans lequel certaines variables socioéconomiques exercent une pression à la croissance des dépenses publiques : le vieillissement de la population, la maladie des coûts de Baumol (1967) qui ne semble pas guérie. Elles ne sont pas non plus étrangères à l'évolution de certaines variables socio-politiques qui poussent les services publics, longtemps protégés par des monopoles (naturels), à être confrontés, d'une manière ou d'une autre, directement ou indirectement, à la logique du marché (libéralisation, etc.). Un niveau élevé de productivité est ainsi considéré comme le signe d'une saine gestion des ressources.

4) Les enjeux de la mesure de la productivité des services publics (et, en particulier, le choix du type d'indicateur retenu) sont fondamentaux pour les prestataires en tant qu'organisation ou centre élémentaire de décision économique. En effet, ces indicateurs se substituent au jugement par le prix et le marché en ce qui concerne l'évaluation des organisations et de leurs responsables.

5) Les services publics (comme l'ensemble des services) continuent de poser aux chercheurs, mais aussi aux organismes de statistiques nationaux et internationaux des problèmes difficiles, non encore résolus, malgré une grande avancée dans la formulation des difficultés et la proposition d'un certain nombre de réponses, par les travaux précurseurs en la matière (Fuchs, 1969 ; Griliches, 1984 ; Jorgensen, 1995). Il s'agit non seulement de problèmes techniques de définition et de mesure (en particulier de l'output), mais aussi, dans certains cas, de problèmes de validité conceptuelle de la notion de productivité et de difficultés d'arbitrage opérationnel entre des objectifs souvent contradictoires (par exemple, la détérioration de la qualité du « produit » et la démotivation des employés, engendrées par une stratégie de productivité trop intensive).

L'objet de ce travail est de dresser un bilan de la question de la productivité dans les services à la fois sur le plan théorique, méthodologique et opérationnel (c'est-à-dire celui de la mise en œuvre des facteurs de productivité).

Ce travail est organisé en deux parties.

La première partie est consacrée à un bilan des débats conceptuels et méthodologiques (récents) sur la notion de productivité. Nous y rendrons ainsi compte des définitions de la productivité et de ses principales méthodes de mesure. Cette partie comporte quatre chapitres. Dans le chapitre un, nous proposons un cadrage général sur la notion de productivité. Nous rendons compte de ses principales définitions et méthodes de mesure, de ses principaux enjeux théoriques et opérationnels et des controverses théoriques suscitées par cette notion. Dans les trois chapitres suivants, nous analysons plus en détail la manière dont la notion de productivité s'applique aux services marchands, puis aux services publics et enfin aux services internes de pilotage. Dans chacun de ces chapitres, nous examinons, tout d'abord, de manière analytique, les conséquences théoriques sur la notion de productivité d'un certain nombre de caractéristiques considérées comme représentatives de la catégorie de services retenue, avant de rendre compte des expérimentations de mesure mises en œuvre.

La seconde partie est consacrée, dans une perspective plus opérationnelle et stratégique, à l'identification et à l'analyse des principaux leviers (facteurs ou déterminants) de l'amélioration de la productivité, et, plus généralement, aux stratégies concrètes mises en œuvre à cette fin dans les entreprises et les organisations. Le chapitre cinq est un chapitre de cadrage général sur les principaux déterminants de la productivité envisagés dans la littérature. Dans les chapitres suivants, nous nous efforcerons d'analyser à la fois sur le plan théorique et sur le plan des stratégies concrètes mises en œuvre, les spécificités respectives des services, des services publics (en particulier administratifs) et de leurs services internes (en particulier de pilotage), en matière de « leviers » ou de « facteurs » d'amélioration de la productivité. Nous tenterons ici de multiplier les études de cas, dans une perspective de *benchmarking* organisationnel, sectoriel et/ou international.

Dans chacune de ces deux parties, qu'il s'agisse de définitions, de méthodes, de déterminants ou de stratégies, nous nous efforcerons de partir d'un questionnement général, pour resserrer progressivement la focale, tout d'abord, sur les services, puis, sur les services administratifs au niveau organisationnel, puis intra-organisationnel.