Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat : pour une réforme du service public

Autor(en): **Delley, Jean-Daniel / Imhof, Pierre**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **31 (1994)**

Heft (1)

PDF erstellt am: **04.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1009545

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat

Pour une réforme du service public

Domaine Public

DP

Tiré à part revu et augmenté de la série d'articles parus dans *Domaine public* du 13 avril au 30 juin 1994 et inspirés du livre de David Osborne et Ted Gaebler: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.*

Domaine Public

DP

hebdomadaire romand

La série d'articles reprise dans cette brochure est inspirée du livre de David Osborne et Ted Gaebler: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York, 1993, Plume Book).

Rédaction: Jean-Daniel Delley
avec le soutien du comité de rédaction de *Domaine public*
Coordination, mise en page: Pierre Imhof

Domaine public – hebdomadaire romand
rue Saint-Pierre 1 – case postale 2612
1002 Lausanne
tél. 021/312 69 10, fax 021/312 80 40

Abonnement: 80 francs par année

Septembre 1994

Introduction

A PLUSIEURS REPRISES dans *Domaine public* nous avons manifesté notre insatisfaction, notre agacement même à l'égard de l'actuel débat sur le rôle de l'Etat. Un débat qui voit s'affronter la gauche et la droite, toutes deux drapées dans des certitudes aussi sommaires que dépassées.

La seconde a ouvert les feux en opposant l'Etat inefficace et gaspilleur au marché, garant de la satisfaction des besoins au moindre coût. Moins d'Etat, plus de libertés, ces slogans électoraux n'en finissent pas d'alimenter les assauts contre le secteur public: déréglementation, privatisation, plafonnement ou réduction des dépenses publiques, économies linéaires. Alors même que ce programme, brutalement appliqué aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, a dévoilé ses effets ravageurs: liberté et enrichissement pour quelques-uns, appauvrissement et marginalisation pour un grand nombre.

Face à ces attaques, la gauche adopte généralement une position défensive; son combat vise au maintien, si possible à l'extension des prestations d'un Etat-providence qu'elle n'a pas peu contribué à édifier. Dans cette perspective toute réduction des dépenses publiques et du nombre des fonctionnaires est perçue comme une atteinte intolérable à l'action sociale de l'Etat.

A notre sens ce débat n'offre aucune perspective, brouillé qu'il est par des schémas idéologiques par trop datés. La droite, qui rêve d'un Etat amaigri et d'un marché livré à ses propres règles, nous invite à un retour dans le passé et en cela elle est proprement réactionnaire. Car si la sphère publique a régulièrement pris de l'embonpoint, c'est bien pour suppléer aux défaillances du marché, incapable d'assurer les intérêts collectivement définis.

A considérer le nombre, l'importance et la complexité des problèmes auxquels sont confrontées les sociétés modernes, on peut prédire encore de beaux jours à l'Etat national mais aussi aux formes émergeantes d'administration supranationale. Ce qui ne signifie pas pour autant que l'action publique est condamnée à se déve-

lopper dans les schémas actuels. Bien au contraire, l'Etat sera aussi présent demain, mais avec des modalités d'action fort différentes. Il continuera d'assurer la réalisation des choix collectifs, mais avec plus d'efficacité, en proposant une plus grande variété de solutions, plus proches des individus et des groupes et avec une participation accrue de ces derniers.

Et c'est là que pèche la stratégie actuelle de la gauche. A concentrer ses efforts sur la défense des acquis, elle en perd à la fois l'esprit critique et le sens de l'innovation. Il est illusoire de prétendre résister à la vague du libéralisme ambiant en édifiant une ligne Maginot de l'Etat social. A la revendication du moins d'Etat, la gauche se doit de répondre de manière imaginative, en proposant des solutions qui concrétisent efficacement ses idéaux de justice, de solidarité et de liberté.

L'Etat aujourd'hui n'a pas bonne presse: dispendieux, inefficace, bureaucratique, rigide, telles sont les principales critiques qu'il suscite et qui expliquent la séduction de l'argumentation libérale: restauration de la responsabilité et de la liberté personnelles face au moloch étatique. Impossible d'ignorer ces critiques; c'est à partir d'elles qu'il s'agit de réinventer le service public.

L'administration hiérarchiquement organisée et agissant dans le cadre strict de procédures formalisées s'est historiquement constituée comme la réponse à l'arbitraire du pouvoir monarchique et autoritaire. Cette organisation rationnelle et efficace a rendu possible la maîtrise des tâches publiques induites par le développement industriel. Elle a permis de répondre de manière satisfaisante aux besoins collectifs de base — santé, éducation, transports et infrastructures, prévoyance sociale — dans des sociétés à évolution lente et bénéficiant d'un environnement stable. Est-elle encore adaptée aujourd'hui à une société qui change rapidement, où l'information n'est plus l'apanage de quelques privilégiés, où les usagers aspirent à des prestations de qualité et revendiquent une large palette de choix ? On peut en douter.

Les libéraux ne font pas confiance à l'Etat; ils lui préfèrent le marché et ses mécanismes automatiques d'adaptation. Nous persistons à croire au contraire que seul l'Etat, c'est-à-dire l'action collective, est à même de définir nos valeurs et nos besoins communs et que la qualité de ses formes étatiques reflète le degré de civilisation d'une société. Mais cette fonction centrale, il ne la sauvegardera qu'en réformant en profondeur son fonctionnement, son mode d'agir.

Pour animer le débat, nous publions cet essai, inspiré d'un récent ouvrage qui fait fureur aux Etats-Unis. Ses deux auteurs ont parcouru le pays quatre années durant à la recherche des nouvelles formes de gouvernement dans les villes, les comtés et les Etats. Il ne s'agit donc pas d'un livre théorique mais d'un inventaire d'expériences réalisées et de résultats tangibles. La lecture en est stimulante, décapante même lorsqu'elle renverse quelques-unes de nos idées reçues les mieux établies. Certes les innovations présentées dans les chapitres suivants ne sont pas toutes transposables telles quelles en Europe et en Suisse; en particulier les collectivités locales américaines disposent d'une marge d'autonomie nettement plus grande que les cantons et les communes helvétiques. Mais ces innovations et ces expériences devraient faciliter notre réflexion car ici également les déficits publics sont à la hausse, le crédit des autorités à la baisse et les problèmes à résoudre nombreux. Et il y a urgence à sortir de l'impasse du

Que de pages

L'administration militaire, on le sait, est particulièrement friande de réglements. Le manuel du Pentagone relatif aux règles de construction des bases militaires comporte 400 pages, celui du logement des militaires 800 pages et celui des employés civils de ces bases 8800 pages. Un haut fonctionnaire a estimé qu'un tiers du budget de la défense était consacré à l'application de ce foisonnement réglementaire.

moins d'Etat pour construire le mieux d'Etat.

Les déficits budgétaires et l'endettement des collectivités publiques conduisent à un dilemme politique classique: procéder à des économies en réduisant les prestations ou augmenter les impôts afin de maintenir les prestations. Un dilemme fréquement résolu par un compromis boiteux qui consiste à combiner les deux solutions: un peu d'économies et un léger accroissement des ressources fiscales. Un compromis boiteux parce qu'il ne satisfait personne, ni les partisans du moins d'Etat ni les inconditionnels de l'Etat social, mais surtout parce qu'il évite de remettre en question le fonctionnement de l'administration.

Car c'est bien de cela qu'il s'agit: de services publics paralysés par des règles de procédures qui ne stimulent ni l'imagination ni le dynamisme des fonctionnaires; de contraintes budgétaires qui conduisent l'administration à dépenser coûte que coûte jusqu'au dernier centime de peur de voir diminuer ses moyens l'année suivante; d'une réduction linéaire des prestations qui aboutit à un désengagement irréfléchi de l'Etat.

Couper dans les dépenses ou augmen-

La piscine de Visalia

Visalia, une cité californienne de 75 000 habitants, est touchée comme toutes les communes de l'Etat par une réduction de 25% de l'impôt foncier adoptée en votation populaire en 1978. En conséquence le collège local n'a pas pu être équipé d'une piscine.

Par un jeudi torride d'août 1984, un employé du service des parcs et loisirs reçoit l'appel d'un ami de Los Angeles: le Comité olympique liquide une piscine en aluminium pour 400 000 dollars, la moitié de la valeur à neuf. Deux jours plus tard l'employé, après avoir averti l'autorité scolaire, se rend sur place pour examiner l'installation en compagnie d'un haut fonctionnaire municipal. Le lundi suivant, nouvel appel: deux autres collèges sont sur l'affaire, il faut verser un acompte de 60 000 dollars pour réserver la piscine. L'après-midi même l'employé apporte un chèque signé à Los Angeles.

Comment un simple employé peut-il signer un chèque sans en référer à la Municipalité et sans autorisation spéciale ? Parce que Visalia a adopté un nouveau système budgétaire qui permet aux responsables administratifs d'adapter rapidement leur action aux circonstances: chaque service dispose d'une enveloppe financière annuelle qu'il affecte en fonction des besoins et non sous la contrainte de rubriques budgétaires détaillées; par ailleurs il peut conserver d'une année à l'autre les sommes non dépensées. Et c'est grâce aux économies du service des parcs et loisirs que l'acompte a pu être versé rapidement. La gestion municipale se base sur une planification stratégique. Le haut fonctionnaire connaît donc les priorités de la ville; il sait que l'autorité scolaire et la municipalité désirent se doter d'une piscine et que l'exécutif apprécie particulièrement l'esprit d'entreprise au sein de l'administration. Lorsque l'occasion se présente il n'hésite donc pas un instant à donner le feu vert, persuadé que l'école et la ville trouveront la somme nécessaire (la moitié de la dépense sera couverte par une souscription publique).

Cet exemple pose le problème du contrôle démocratique non pas tant de la dépense que de l'engagement: si l'accompte versé ne représente que 15% de la dépense, l'administration s'engage sur la totalité de la somme.

Dans le cadre d'une administration animée par l'esprit d'entreprise, ce contrôle intervient a priori lors de la fixation des objectifs (chapitre 4) et a posteriori lors de l'évaluation des résultats (chapitre 5).

ter les impôts, préconiser l'amaigrissement de l'Etat ou au contraire son renforcement ne touchent pas le cœur du problème. Aucune de ces solutions ne contribue à développer l'esprit d'entreprise dans le service public, à renforcer le contrôle, l'autonomie et la participation des citoyens-usagers, à restituer à l'Etat sa fonction première de pilotage. Bref, rien là qui bouleverse la manière d'agir de l'administration.

Or ce bouleversement est possible; il donne même des résultats étonnants. Contraintes par la vague anti-impôts qui submerge les Etats-Unis dès le milieu des années 70 et par la revendication du public pour des services de meilleure qualité, de nombreuses collectivités locales et régionales ont fait le pas de l'innovation dans la gestion des affaires publiques.

Sur la base de ces expériences, Osborne et Gaebler ont énoncé les dix principes d'une gestion publique animée par l'esprit d'entreprise, principes qui constitueront le fil conducteur de notre présentation. Que nos lectrices et lecteurs se rassurent: concurrence, mécanismes du marché, contrôle de l'efficacité ne riment pas forcément avec libéralisme sauvage et aggravation des inégalités sociales. Bien au contraire, finalisés par la réalisation de l'intérêt public, ces mécanismes insufflent à l'action de l'Etat le dynamisme et l'efficacité qui lui font trop souvent défaut. Abandonnons nos préjugés et partons à la découverte de nouvelles formes de gouvernement. Quitte, à l'issue du parcours, à opérer la critique et les adaptations nécessaires.

Les dix principes du gouvernement animé par l'esprit d'entreprise

1. Ne pas fournir simplement des prestations mais agir d'abord comme le catalyseur des secteurs public, privé et volontaire dans la recherche de solutions aux problèmes collectifs.
2. Restituer le pouvoir aux citoyens-usagers en leur donnant les moyens de contrôler l'action de l'administration.
3. Contrôler régulièrement l'impact des prestations publiques.
4. Agir en fonction des objectifs à atteindre et non des procédures à respecter.
5. Considérer les bénéficiaires des prestations comme des usagers et leur offrir des choix véritables.
6. Prévenir les problèmes plutôt qu'intervenir après coup avec de nouvelles prestations.
7. Imaginer comment gagner de l'argent et non simplement le dépenser.
8. Décentraliser la prise de décision et favoriser la gestion participative.
9. Donner la priorité aux mécanismes du marché et non à l'approche bureaucratique des problèmes.
10. Promouvoir la concurrence entre les prestataires de services.

1.
Lâche la rame et tiens le gouvernail

GOUVERNER, si l'on se réfère à la racine grecque du mot, signifie piloter. Or l'Etat-providence et son administration ont mis une telle énergie dans le faire — toute nouvelle tâche justifie la création d'un service public pour l'exécuter — qu'ils en ont oublié cette fonction première: tout occupés à fournir des prestations, ils ont délaissé le gouvernail; ils rament mais ne pilotent plus.

Selon la conception classique, l'Etat prélève des impôts et en contrepartie délivre des biens et des services. Le gouvernement moderne, lui, identifie et définit les problèmes puis réunit les ressources qui permettent aux acteurs sociaux de trouver des solutions. Pour reprendre la définition de Mario Cuomo, gouverneur de l'Etat de New York, «la tâche d'un gouvernement ne consiste pas d'abord à fournir des prestations mais à veiller à ce qu'elles soient disponibles».

Car piloter et ramer ne procèdent pas de la même logique et exigent des qualités différentes. Piloter nécessite d'avoir une vision d'ensemble, d'évaluer les possibilités et de choisir les moyens les plus adéquats pour parvenir au but. Ramer, par contre, implique de se concentrer sur sa mission et conduit à privilégier son savoir-faire, même au détriment d'autres méthodes, surtout lorsque l'administration détient une situation de monopole.

Aujourd'hui les pouvoirs publics doivent faire preuve de souplesse et réagir rapidement à des demandes changeantes et à des problèmes nouveaux. Des qualités difficilement compatibles avec la lourdeur administrative et les routines qui s'installent lorsque l'Etat est lui-même fournisseur de prestations. D'où la tendance croissante de nombreuses autorités locales et régionales à séparer clairement la conception et la décision de la fourniture de prestations, et à sortir du dilemme auquel conduisent trop souvent les difficultés financières des collectivités publiques: augmenter les impôts ou réduire les prestations. Ces autorités ont appris à réunir des associations et des fondations pour la réalisation de logements sociaux, à stimuler la collaboration entre entreprises,

syndicats et universités pour favoriser l'innovation économique et la création d'emplois, à faire collaborer des organisations de quartier et la police dans la lutte contre la criminalité, bref à jouer le rôle d'un catalyseur pour la solution des problèmes collectifs. L'administration, libérée du «faire», est plus libre de choisir les solutions les meilleures, d'expérimenter des voies nouvelles et d'impliquer les bénéficiaires dans la réalisation des objectifs communs.

Ce mode d'agir, parce qu'il met en question des situations acquises, provoque bien sûr la résistance des intérêts organisés (syndicats, enseignants, médecins...) qui craignent pour l'emploi dans l'administration publique. C'est pourquoi les autorités hésitent souvent à déléguer des tâches à des organisations privées. Les observations d'Osborne et Gaebler montrent que cette crainte n'est pas fondée: on peut éviter des licenciements dans la fonction publique en jouant sur les départs naturels, en reclassant les fonctionnaires dans d'autres secteurs de l'administration ou encore en garantissant une priorité d'embauche dans les organisations et les entreprises au bénéfice d'un contrat public.

L'observateur européen est tenté de voir là un simple avatar de la vague de déréglementation et de privatisation qui atteint aujourd'hui l'Europe et d'un libéralisme triomphant qui n'ambitionne que d'affaiblir l'Etat. En abandonnant l'exercice direct d'un certain nombre de tâches, l'Etat se trouve-t-il pour autant affaibli ? Oui à coup sûr, si l'on mesure son pouvoir à l'importance de son budget et des effectifs de la fonction publique. Certainement pas si cet allégement lui permet de se consacrer prioritairement à sa fonction de décision, de pilotage, à son rôle de catalyseur de l'action des groupes et des organisations socio-économiques. A moins faire et à plus stimuler, coordonner, réorienter, l'Etat ne peut qu'améliorer son impact sur le devenir de la société.

La rénovation urbaine à Tampa, Floride

En 1985, l'agence municipale de réhabilitation des logements sociaux, 41 employés, accordait 37 prêts financés par des fonds fédéraux. Sandy Freedman, nouvellement élue à la mairie, avait promis durant la campagne électorale, de donner la priorité au logement: un tiers au moins des logements municipaux devait faire l'objet d'une rénovation.

Devant l'impossibilité de réaliser cet objectif avec les moyens traditionnels, elle décide, en accord avec le responsable de l'agence, d'expérimenter des voies nouvelles. La ville abandonne son rôle passif de distributrice de subventions et cherche à stimuler le marché. Elle convainc plusieurs banques locales de créer un fonds de 13 millions de dollars. Les prêts de rénovation à faible taux d'intérêt sont remboursables en 15 ans et garantis par la ville durant les cinq premières années. Pour faciliter l'accès de ces crédits aux gens de revenu modeste, peu familiers des bureaucraties publique et bancaire, la tâche de traiter directement avec les bénéficiaires potentiels est confiée à une organisation méthodiste sans but lucratif.

L'agence municipale est réorganisée sur le modèle bancaire, l'effectif réduit à 22 postes — pour l'essentiel à la suite de départs naturels; les employés, engagés sous contrat privé, sont recyclés et organisent librement leur travail en fonction d'un objectif mensuel de prêts à accorder; les salaires sont augmentés de 50%. Les employés de l'agence trouvent une satisfaction nouvelle dans leur travail et la productivité explose: 1000 prêts sont attribués annuellement.

Mais ce faisant, ne met-on pas en péril la qualité et l'accessibilité des prestations ? ajoutera l'observateur européen sceptique. En aucune manière, à condition que les collectivités publiques fixent clairement les objectifs et les conditions d'exécution des tâches et qu'elles contrôlent leur réalisation.

On comprend que cette redéfinition du rôle de l'Etat est une opération autrement complexe et fondamentale que le programme libéral de réduction des dépenses et de désengagement du secteur public. Elle ne part pas d'un a priori idéologique qui ne conçoit l'administration qu'inefficace et juge le secteur privé performant par définition. Les entreprises privées aussi souffrent des maux de la bureaucratie, notamment lorsqu'elles sont à l'abri de la concurrence ou dirigées de manière trop centralisée.

Cette redéfinition passe par un examen concret de chaque problème à résoudre: comment réorganiser la fourniture de biens et de services de manière à motiver celles et ceux qui en ont la charge à mieux répondre aux besoins des usagers, à les libérer de procédures paralysantes et à leur faire assumer la responsabilité des résultats obtenus ? On est loin de la méfiance généralisée à l'égard de l'Etat qui sous-tend la revendication néo-libérale de privatisation et de déréglementation tous azimuts; loin aussi du critère cynique qui confine l'Etat aux tâches non rentables.

Les mécanismes du marché se révéleront parfois plus efficaces, parfois au contraire c'est un service public qui fera mieux l'affaire. Dans d'autres cas, lorsque la tâche exige des rapports de confiance, une attention particulière aux usagers, c'est au secteur associatif que l'Etat s'adressera. Mais dans tous les cas où la fourniture de prestations d'intérêt public est déléguée à des tiers, les pouvoirs publics n'abandonnent pas leur responsabilité: ce n'est pas parce qu'une route est construite par une entreprise privée qu'elle en devient privée pour autant.

Ce qui importe, ce n'est donc pas d'abord l'étiquette de l'exécutant, public, privé ou volontaire, mais l'efficacité et l'efficience dont il fait preuve dans la réalisation de sa mission. D'ailleurs l'attention portée à ces critères impose de repenser l'organisation et les modes d'action de l'administration publique, afin qu'elle aussi dispose des conditions optimales pour accomplir ses tâches.

Le tiers-secteur

C'est celui des organisations volontaires à but non lucratif, qui joue un rôle important aux Etats-Unis. En 1982 il occupait 8% des actifs et représentait même 14% des emplois dans le tertiaire. Entre 1972 et 1982 la croissance de l'emploi y a été plus forte que dans les autres secteurs de l'économie.

Selon une enquête de 1989, environ la moitié des Américains de 14 ans et plus participe d'une manière ou d'une autre à une activité volontaire pour une valeur totale estimée à 170 milliards de dollars.

2.
Le pouvoir aux usagers

«TROP SOUVENT nous mettons sur pied des programmes destinés à une clientèle plutôt que nous donnons du pouvoir à des communautés de citoyens». Cet aveu de George Latimer, ancien maire de Saint-Paul dans le Minnesota, traduit le penchant des administrations à considérer les bénéficiaires de prestations comme des personnes dépendantes, en manque d'un bien ou d'un service, et qui attendent qu'on leur vienne en aide, et non comme des citoyens adultes capables de comprendre leurs problèmes et d'agir pour les résoudre. Une attitude qui ne fait que renforcer la passivité des usagers.

La prise en charge progressive par l'Etat de toute une série d'activités autrefois assumées par la famille, le voisinage et les associations volontaires n'est pas un phénomène propre aux Etats-Unis. Il résulte historiquement de l'industrialisation des sociétés qui a distendu les liens communautaires et intergénérations, créant ainsi le besoin de services professionnels publics dans les domaine tels que la santé, l'instruction, le social. Il ne s'agit pas de faire dans la nostalgie d'un passé idéalisé: cette évolution s'est révélée positive dans la mesure où elle a libéré les individus du contrôle pesant des communautés naturelles au profit de prestations plus étendues, plus fiables, délivrées par une administration garantissant à la fois neutralité et professionnalisme.

Mais en contrepartie les bénéficiaires ont perdu du pouvoir, celui de définir eux-mêmes leurs besoins et de participer activement à leur satisfaction: Aux Etats-Unis, les premières réactions à cet état de fait apparaissent au début des années 60, contre les projets de rénovation urbaine conçus de manière bureaucratique par les planificateurs municipaux. Puis les minorités exigent de contrôler les programmes sociaux imaginés par les démocrates pour réaliser la «grande société». Le mouvement n'ira qu'en s'amplifiant, touchant non seulement les services publics tels que par exemple le logement et la santé mais aussi la consommation: en clair il s'agit pour les usagers de se réapproprier un con-

trôle sur leur vie quotidienne, contrôle qu'ils ont perdu au profit des grandes entreprises, des syndicats et des administrations publiques. C'est de cette époque que datent les législations expérimentales, le droit à l'information détenue par les administrations, la revendication de connaître et de comprendre les lois. Les autorités ont peu à peu répondu à ces demandes par des politiques orientées vers la communauté *(community-oriented policies)*, c'est-à-dire contrôlées et même parfois gérées par les usagers.

Ainsi à Chicago, chaque école publique est dirigée par un conseil où siègent six représentants des parents désignés par ces derniers, deux membres de la communauté élus par les habitants, deux enseignants délégués par leurs pairs et le directeur. Ce dernier est nommé par le conseil pour une période de quatre ans sur une base contractuelle. Le conseil élabore un plan de développement de l'établissement et prépare le budget. Une année après l'introduction de cette réforme, la majorité de parents (81%) et des enseignants (62%) estimaient que leur école fonctionnait mieux qu'auparavant, aussi bien du point de vue de la sécurité et de la discipline que des équipements et du programme.

De telles expériences ont bien sûr suscité craintes et critiques: cette réappropriation du pouvoir des usagers est concevable pour la classe moyenne des banlieues, mais illusoire dès lors qu'il s'agit de pauvres et d'illettrés; laissons les professionnels faire leur travail. Or la participation à la désignation des représentants aux conseils d'école s'est révélée significativement plus élevée dans les

Apprendre à la maison

Bill Clinton, alors gouverneur de l'Arkansas, a introduit un programme d'instruction préscolaire à domicile (Hippy) imaginé en Israël. Chaque jour durant 20 minutes, 2400 mères enseignent à leur enfant les rudiments de la lecture et de l'écriture; elles reçoivent chaque semaine la visite d'un instructeur de Hippy qui prépare avec elles le travail de la semaine suivante. En une année la proportion des enfants dont le niveau de connaissance est égal ou supérieur à la moyenne nationale a passé de 6% à 74%.

Dans le Massachusetts, les centres de recyclage et de conseil aux chômeurs sont gérés par d'anciens chômeurs.

A San Francisco des agences communautaires offrent un service de médiation pour régler les conflits de voisinage, animé par des volontaires dont un tiers sont d'anciens usagers. Actuellement ces agences règlent plus de cas que les tribunaux de la ville.

Quand la prise en compte des besoins permet de réaliser des économies

A Genève, dès la rentrée scolaire de 1995, l'Economat cantonal livrera les fournitures scolaires en fonction des commandes des institutrices et des instituteurs, dans le cadre d'une enveloppe budgétaire attribuée à chaque classe. Jusqu'à présent, c'est une commission qui décidait des besoins en matériel des écoles.

Ainsi, chaque enseignant pourra librement affecter sa dotation budgétaire selon ses besoins particuliers. Cette distribution à la carte, introduite à titre expérimental en 1991 dans un nombre limité d'écoles, permettra de réaliser une économie d'environ 120 000 francs, soit 6% des dépenses de fournitures scolaires du degré primaire.

quartiers pauvres et le taux de satisfaction y est important.

Certes le succès d'une expérience telle que celle de Kenilworth (lire ci-dessous) repose sur le dynamisme et le charisme d'une personnalité exceptionnelle, Kimi Gray, une mère de cinq enfants, divorcée, à l'assistance, qui a su redonner confiance à tout un quartier. Mais pour que de telles personnalités émergent, encore faut-il des conditions favorables, à savoir que les autorités acceptent de donner du pouvoir aux intéressés, leur laisse l'autonomie nécessaire à la prise en charge de leurs problèmes. D'ailleurs à la suite de cette expérience le ministère fédéral du logement a modifié la législation sur le logement social sur la base des observations de plusieurs dirigeants d'associations d'habitants: droit de gestion reconnu aux associations de résidents, priorité pour l'obtention de subventions de rénovation,

Kenilworth-Parkside, un quartier autogéré de Washington

Un quartier noir de logements sociaux, la rue principale livrée au trafic de drogue, pas de chauffage ni d'eau chaude des mois durant, des immeubles en état de dégradation avancée, infestés par les rats parce que les ordures ne sont pas enlevées régulièrement.

En 1982, le maire accepte à contrecœur de concéder la gestion des immeubles aux habitants. Ces derniers rédigent leur règlement: «Ainsi nous pouvons l'appliquer parce que nous comprenons ce que nous avons écrit !»

L'association des habitants forme certains de ses membres à la gestion et à l'entretien du parc immobilier. Elle se réunit chaque mois en assemblée générale. Le dimanche des cours sont offerts pour tenir le ménage, établir un budget, réparer son appartement. L'association crée un programme d'aide scolaire pour les enfants dont les mères travaillent à plein temps, organise des cours pour adultes désireux d'entreprendre des études secondaires, passe contrat avec un médecin et un dentiste pour assurer des soins à temps partiel, ouvre un service de l'emploi pour aider les habitants à trouver une formation complémentaire et un travail, crée ses propres entreprises pour développer l'emploi au sein de la communauté: un atelier de réparation de portes et fenêtres, un service de ramassage des ordures, un magasin d'alimentation, deux salons-lavoirs, un salon de coiffure, une boutique d'habillement, un service de repas, une entreprise de construction pour la rénovation des appartements inoccupés... Tous les employés sont des habitants du quartier et chaque entreprise a l'obligation d'embaucher des jeunes pour qu'ils se forment.

En 1982, moins de la moitié des locataires payaient leur loyer. En 1987 ils sont plus de 75% à le faire: l'association fait du porte-à-porte, expliquant que sans rentrées d'argent il n'y a pas de rénovation, établissant des plans de remboursement pour les locataires financièrement en difficulté. Le commerce de la drogue est attaqué de front par les résidents: collaboration avec la police, autrefois en butte à l'hostilité du quartier, manifestations dans les rues, congé signifié aux locataires dont l'appartement sert au trafic. Le quartier de Kenilworth a bénéficié d'une rénovation complète grâce à un programme municipal. En 1990 les habitants rachètent leur logement pour la somme symbolique de un dollar. Cette communauté de 3000 personnes, autrefois pour la plupart à l'assistance, est aujourd'hui constituée de propriétaires dont la majorité travaillent.

droit de rachat des logements après trois ans de gestion réussie, budget spécial pour la formation des résidents à la gestion de leur quartier.

Un contrôle accru des usagers dans les domaines qui affectent très directement leur vie quotidienne (logement, école, sécurité, aménagement local, etc) ne signifie pas pour autant que les pouvoirs publics abandonnent toute responsabilité et se déchargent à bon compte de leurs tâches sur les usagers. S'ils renoncent à fournir directement toute une série de prestations, ils ne doivent pas moins veiller à ce que les besoins sociaux soient satisfaits, par exemple en simplifiant les procédures donnant droit aux subventions, en facilitant l'obtention de crédits, en fournissant assistance technique et formation indispensables à l'autonomisation des usagers.

Dans de nombreux exemples présentés par Osborne et Gaebler, les collectivités publiques ont pu réaliser des économies. Mais les auteurs constatent surtout une amélioration de la qualité des prestations et une satisfaction accrue des usagers. Parce que les usagers et leurs organisations sont plus proches des besoins des gens, comprennent mieux leurs problèmes et sont plus souples et innovateurs que les administrations. Parce qu'ils cherchent à résoudre des problèmes plutôt qu'à simplement fournir des prestations. Parce qu'ils ne se limitent pas à pallier les déficiences des bénéficiaires de prestations mais valorisent leurs compétences propres.

3.
Vive la concurrence !

Comment améliorer la qualité des prestations et mieux répondre aux besoins des usagers ? La réponse aujourd'hui à la mode consiste à privilégier le secteur privé qui serait mieux à même de satisfaire à ces exigences. Par quoi on entend généralement l'abandon par l'Etat d'une tâche d'intérêt public au profit d'un opérateur privé qui se trouvera fréquemment en situation de monopole.

Or le véritable enjeu ne réside pas dans le caractère public ou privé du prestataire mais bien dans la situation où se trouve ce dernier pour accomplir sa tâche: situation de monopole ou de concurrence.

La concurrence ne va pas résoudre tous les problèmes auxquels est confronté l'Etat aujourd'hui. Elle n'est guère indiquée par exemple pour les fonctions réglementaires. Mais dès lors qu'il s'agit de fournir des biens et des services — ce qui représente une part importante des budgets publics — une situation de concurrence peut favoriser l'abaissement des coûts, l'adaptation rapide à l'évolution de la demande et le désir de satisfaire les usagers.

Si en Europe la concurrence a souvent mauvaise presse, c'est qu'elle est associée à une lutte sans merci pour la réduction des coûts, quel qu'en soit le prix (baisse des salaires et des marges bénéficiaires). Cette concurrence-là, si elle est susceptible de réduire les charges des collectivités publiques, ne contribue en rien à l'amélioration de la qualité des prestations et de l'organisation du travail; elle se fait au détriment des salariés et des usagers. De même le salaire individuel au mérite — une forme de concurrence entre les salariés — détruit l'esprit de solidarité et la bonne entente au sein d'une administration plutôt qu'il n'améliore l'efficacité des employés. Par contre la compétition entre équipes, entre organisations, entre entreprises développe le sens de l'initiative et des responsabilités, et permet d'enrichir des tâches qui, dans un cadre bureaucratique, ne présentent que peu d'intérêt.

La mise en concurrence des prestataires, si elle ne vise pas exclusivement une baisse des coûts mais aussi et surtout une

amélioration des prestations, doit répondre à des conditions précises: une définition claire du mandat qui permet une évaluation rigoureuse des résultats obtenus, un contrat de durée limitée, la possibilité pour l'autorité publique d'exiger des compensations financières de la part du prestataire au cas où les objectifs ne sont pas réalisés à satisfaction, voire même la rupture du contrat lorsque les lacunes sont graves.

La concurrence peut également porter des fruits à l'intérieur du service public. Le district de Harlem Est (New York) en a fait l'expérience en matière scolaire. En réaction à la situation déplorable de l'école publique (mauvais résultats scolaires, indiscipline, vandalisme, etc), les autorités scolaires ont autorisé les enseignants à créer des écoles secondaires alternatives et à gérer un budget en fonction des effectifs, offrant ainsi aux parents et aux élèves le choix de leur école. En quelques années, la capacité de lecture et d'écriture des élèves a progressé notablement et le taux d'admission dans les niveaux supérieurs a plus que décuplé. La réputation scolaire du district de Harlem Est est telle qu'un millier d'élèves proviennent des districts voisins et qu'il a fallu établir une liste d'attente pour les enseignants désireux de participer à l'expérience, alors qu'auparavant ils fuyaient ce district et sa population ascolaire.

Si le principe de concurrence est relativement accepté lorsqu'il s'applique à la construction d'un édifice public, à la levée des ordures ou même aux transports en commun, il effraie quand on l'évoque à propos de l'institution scolaire. L'instruction publique reste un lieu privilégié de contraintes peu contestées: les enfants sont affectés d'autorité à telle école en fonction de leur lieu de domicile. Les usagers n'ont pas de choix, sauf à pouvoir se payer une école privée, et les écoles sont pleines sans qu'elles aient à conquérir une clientèle. L'Etat du Minnesota n'a pas

Le ramassage des ordures à Phoenix

En 1978, confrontée à des difficultés budgétaires, la ville de Phoenix (Arizona) décide de passer outre à l'opposition du syndicat de la fonction publique et de concessionner la levée des ordures à des entreprises privées. Le chef du service municipal de la voirie ne se décourage pas pour autant et s'engage dans la compétition. Le territoire de la ville est divisé en cinq arrondissements mis au concours et attribués pour une durée de cinq à sept ans, à raison d'un arrondissement chaque année. L'entreprise qui décroche le contrat est contrainte d'engager les employés municipaux privés de leur travail et la ville transfère dans d'autres services ceux d'entre eux qui ne désirent pas quitter le service public. Pour éviter toute sous-enchère, l'administration contrôle avec soin que les offres incluent tous les coûts.

A quatre reprises, le service municipal est supplanté par une entreprise privée, ce qui l'oblige à repenser son calcul des coûts et ses méthodes de travail, avec la participation active des employés regroupés au sein de «cercles de qualité». Les auteurs de propositions innovatrices bénéficient d'une prime équivalant à 10% de l'économie réalisée.

En 1984, à l'échéance du contrat qui porte sur le plus grand arrondissement de la ville, le service municipal obtient le mandat et en 1988, il est à nouveau responsable de la levée des ordures dans les cinq arrondissements. Sur une base contractuelle bien sûr et pour une durée limitée.

Grâce à cette mise en concurrence, la ville a réduit le coût du ramassage des déchets urbains de 4,5% chaque année. Le président du syndicat admet que les conditions de travail et les salaires sont meilleurs qu'avant 1978.

craint de briser le tabou, suivi dès lors par sept autres Etats américains (lire ci-dessous).

Bien sûr le jeu de la concurrence dans le système scolaire suscite de nombreuses critiques. Le chèque-éducation — chaque enfant en âge de scolarité est titulaire d'une somme d'argent qui permet aux parents de payer l'école de leur choix — ne va-t-il pas favoriser les inégalités et la ségrégation sociale ? Ce risque peut être écarté en limitant la taxe d'écolage au niveau du montant du chèque-éducation et par un effort soutenu d'information de manière à ce que les milieux défavorisés — aux Etats-Unis, essentiellement les minorités raciales — soient au clair sur les différents choix possibles. Paradoxalement, c'est le système rigide qui prévaut aujourd'hui encore, à savoir l'absence de choix scolaire, qui est sélectif: les gosses des quartiers pauvres sont obligés d'aller à l'école de leur quartier alors que les milieux aisés peuvent payer à leurs enfants l'école (privée) de leur choix.

Si le libre jeu du marché n'est pas garant de la justice sociale — il stimule d'abord les activités les plus rentables —, les monopoles publics ou privés ne font guère mieux en matière d'équité. La dynamisation des services d'intérêt public passe donc par une concurrence soigneusement structurée, encadrée, par des conditions qui garantissent à tous l'accès à des prestations de qualité au meilleur coût.

L'expérience du Minnesota

A la fin des années 70, la ligue des citoyens, mi-organisation civique, mi-club de réflexion, décide d'examiner les effets de la ségrégation raciale dans les écoles. L'enquête révèle une profonde insatisfaction de la population quant à la qualité des écoles. Une seconde enquête constate que les résultats scolaires sont très moyens en comparaison nationale. Le choc est rude pour l'opinion d'un Etat qui se prévalait de la qualité de son instruction, d'autant plus que les auteurs du rapport préconisent d'introduire la concurrence entre les établissements scolaires et de créer le chèque-éducation, librement utilisable dans les établissement publics ou privés reconnus.

Le sujet est politiquement brûlant et les premiers projets de réforme ne passent pas la rampe parlementaire.

La première brèche intervient en 1984: les élèves de 16 et 17 ans sont autorisés à choisir leur école en dehors de leur district de domicile et d'y verser leur chèque-éducation. La première année seuls 2% des élèves font usage de ce droit, mais en 1987 ils sont déjà 5%.

En 1987 le gouverneur Perpich réussit à étendre cette possibilité à tous les élèves de 12 à 21 ans en échec qui peuvent désormais tenter leur chance dans un autre établissement. Au cours des deux premières années, 3000 élèves, dont la moitié avait abandonné l'institution scolaire, font ce choix. Ce programme est ensuite ouvert aux adultes qui ont interrompu leur formation; à choix, des centres locaux d'enseignement, des programmes alternatifs, le collège, des écoles privées et des entreprises sous contrat avec l'autorité scolaire de district.

En 1988 le gouverneur parvient à ses fins, le libre choix de l'établissement scolaire sur tout le territoire de l'Etat. Pour éviter toute discrimination, la collectivité prend à sa charge les frais de déplacement des élèves à revenu modeste. Dorénavant le budget de chaque établissement varie en fonction des effectifs que ce dernier peut attirer. En 1990, alors que la réforme touche l'ensemble des districts scolaires, près de 10% des élèves ont changé d'école. Et les établissements sont incités à revoir leurs programmes et leurs méthodes afin de ne pas voir fondre leurs effectifs.

Le système n'est certes pas parfait. Si la concurrence joue entre les districts, elle ne

fonctionne pas à l'intérieur de chacun d'eux: si une école a du succès, l'autorité scolaire rechigne à la dédoubler de peur de concurrencer ses autres établissements. Pour véritablement ouvrir le système scolaire, il faudrait encourager la création de nouvelles écoles. C'est pourquoi le Minnesota a engagé dès 1991 un programme-pilote qui autorise l'ouverture de huit nouvelles écoles par des groupes d'enseignants, de parents ou d'organisations privées. Ce n'est qu'un début.

L'introduction d'un élément de concurrence dans le système scolaire vise à dynamiser l'institution et à élargir l'offre de prestations. Néanmoins ces avantages ne doivent pas conduire à un éclatement de l'école — établissements réservés aux sportifs, aux surdoués, aux minorités linguistiques, établissements confessionnels — qui abolirait sa fonction de creuset social, de lieu d'intégration.

La libéralisation de l'instruction ne peut donc se concevoir qu'à l'intérieur d'un cadre défini par l'autorité politique, celle-ci fixant les conditions minimales auxquelles doivent répondre les établissements reconnus.

Le contre-exemple genevois

La délégation du contrôle technique des véhicules à un opérateur privé telle qu'elle est prévue à Genève est exemplaire d'une conception simpliste et idéologique de la privatisation.

La structure et le fonctionnement du Service des automobiles n'ont pas donné lieu à une analyse serrée qui aurait pu aboutir à une réorganisation de ce service: l'administration publique et ses méthodes de travail sont considérées a priori comme irréformables.

Le projet de délégation consiste à transformer un monopole public en monopole privé. Les usagers seront toujours confrontés à une offre unique sur un marché captif, puisque le contrôle est obligatoire. Tant qu'à faire, pourquoi ne pas déléguer cette tâche à plusieurs opérateurs privés, mieux répartis sur le territoire cantonal, et élargir ainsi le choix des usagers obligés ?

Mécontentement assuré

Le secteur privé en situation de monopole est aussi inefficace que l'administration soustraite à la pression de la concurrence. Dans l'Etat du Massachusetts, l'assurance responsabilité civile des véhicules à moteur est aux mains des compagnies privées mais les primes sont fixées par une commission officielle (comme en Suisse). Les sociétés d'assurance n'ont donc aucun intérêt à abaisser leurs coûts, à prévenir les fraudes et à améliorer le service à la clientèle. Le niveau des primes, la fréquence des plaintes des usagers et le taux de vol de véhicules y sont les plus élevés du pays.

4.
Priorité aux objectifs

« Le règlement, c'est le règlement.» On connaît cette réponse catégorique qui clôt de manière définitive le difficile dialogue entre l'administré et l'administration. Si l'expression est caricaturale, il n'en reste pas moins que l'activité de l'administration est plus souvent définie par les règlements et le budget que par la mission qui lui incombe, que par les objectifs qu'elle est censée viser. Des règles pour éviter tout ce qui pourrait conduire à des abus ou à des erreurs, une ligne budgétaire pour chaque catégorie de dépense dans chaque service. Ces deux contraintes agissent comme les composants de l'Araldit: vous les combinez et vous obtenez un véritable ciment, une administration paralysée dans son action. Incapables de faire ce qu'ils estiment juste, craignant de se voir reprocher d'avoir ignoré les règlements, nombre de fonctionnaires baissent les bras et renoncent aux objectifs de leur service au profit de l'application consciencieuse des règles qui leur disent ce qu'ils ont à faire, quand et comment.

Ces règles, bien sûr, ont été établies avec les meilleures intentions du monde — éviter la corruption et la fraude, garantir l'égalité de traitement — mais, cumulées, elles ont un effet paralysant. Et lorsque malgré ces garde-fous une erreur ou un délit est constaté, on s'empresse de renforcer les règles. A trop vouloir empêcher le mal, on empêche la réalisation du bien.

Ce n'est pas un hasard si se multiplient les administrations parapubliques et les sociétés à but non lucratif qui permettent d'éviter la contrainte réglementaire. L'Etat du Massachusetts a créé une douzaine de sociétés dans les domaines du développement économique et de la formation professionnelle, l'hôpital de Tampa a constitué une filiale pour lutter contre la mortalité infantile, Saint-Paul et Minneapolis possèdent des entreprises sans but lucratif pour financer le logement social.

Un gouvernement animé par l'esprit d'entreprise se débarrasse des règlements superflus et supprime les lignes budgétaires; il définit ses tâches prioritaires puis établit un budget et édicte les règles qui

laissent à l'administration la plus large autonomie dans la réalisation de ces tâches. Ce mode de gouvernement, inspiré par les objectifs à atteindre plus que par la conformité aux règlements, présente de nombreux avantages. Il est à la fois plus économique et plus efficace; il favorise l'innovation — le règlement n'est plus un alibi pour justifier la routine — et permet une action souple, adaptée à des situations changeantes, imprévues. Enfin il améliore l'état d'esprit et le moral au sein des administrations.

Le budget est un véritable carcan qui serre au plus près les activités de l'administration durant l'année. Il prédéfinit le programme d'action de toutes les unités administratives en attribuant des montants précis pour chacune des activités et des besoins prévisibles; c'est ce qu'on appelle les lignes budgétaires. Ce mode de faire vise à contrôler que l'administration ne dépense pas plus que l'argent disponible et le dépense conformément à la répartition décidée par le parlement.

Malheureusement ce souci louable de limiter les dérives possibles de l'administration empêche une gestion efficace des ressources publiques. Aucune entreprise, aucun ménage ne se tient à un budget rigide si un besoin imprévu survient ou si une possibilité avantageuse d'achat se présente: si votre machine à laver rend l'âme, vous diminuez temporairement vos dépenses dans d'autres domaines pour en acheter une neuve. Rien de tel dans l'ad-

Le budget de contrôle des dépenses

En 1979, Fairfield, une cité du nord de la Californie, décide de se débarrasser des contraintes négatives liées au système budgétaire classique. Elle introduit un budget général, sans spécification de postes particuliers. Chaque département municipal reçoit une enveloppe équivalente à son budget de l'année précédente, adaptée à l'inflation et à la croissance de la population; de plus il est autorisé à garder pour son usage les sommes non dépensées.

Ce nouveau système part de l'idée que chaque département maintient au minimum le niveau de prestations de l'année précédente. Si le Conseil municipal décide de nouvelles tâches, il doit trouver les moyens nécessaires à leur financement.

Les responsables administratifs continuent à utiliser les lignes budgétaires pour contrôler leurs dépenses et non pour se conformer à une répartition imposée par le législatif. Cette nouvelle autonomie de l'administration modifie en profondeur la manière de gérer les ressources financières: auparavant, un responsable de service désireux d'étoffer ses effectifs revendiquait une augmentation de son budget; en cas de refus de l'autorité politique, il pouvait dégager sa responsabilité. Aujourd'hui il cherche d'abord des possibilités d'économie pour faire face aux besoins qu'il juge prioritaires.

Les résultats observés à Fairfield se passent de commentaires. En 1991, l'administration a réalisé un boni de 6,1 millions de dollars et le fonds général a augmenté de 28,8 millions de dollars, ce qui a permis de constituer une réserve en cas de récession et de créer un fonds spécial pour faciliter le démarrage de projets tels qu'un théâtre et un complexe sportif. Lorsqu'en 1991 précisément la crise économique a fait sentir ses effets, la ville a puisé dans ses réserves pour limiter les coupes budgétaires. Depuis, une douzaine d'autres villes — dont Visalia (p. 3) — et quelques Etats américains ont adopté ce système, de même que la Suède, la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Australie.

ministration. Même les effectifs de chaque service sont déterminés à l'unité près. (Cette appréciation de la gestion budgétaire classique est sommaire. En Suisse, en cas d'imprévu, les parlements adoptent des crédits supplémentaires; les collectivités disposent de fonds pour des acquisitions immoblières et connaissent des procédures rapides, avec l'accord de la commission des finances).

Les effets pervers d'un tel système sont bien connus: un gaspillage important qui résulte de dépenses non indispensables mais prévues au budget et de moyens insuffisants ou inexistants pour des tâches urgentes ou importantes parce que ces dernières n'ont pas été inscrites au budget. L'impossibilité de transférer des crédits d'une ligne budgétaire à l'autre et l'interdiction de conserver pour l'année suivante les économies éventuellement réalisées n'encouragent pas une gestion efficiente des finances publiques. La marge de manœuvre dépend bien sûr de la structure du budget. Si la part consacrée aux salaires est élevée, la marge devient faible, au moins à court terme.

Le budget de contrôle des dépenses *(Expenditure Control Budget)* présente de nombreux avantages: une forte incitation à économiser et en conséquence la libération de ressources pour procéder à des innovations ou répondre à des besoins nouveaux. Et surtout il décharge les autorités politiques et notamment le parlement d'un travail fastidieux, aussi bien lors de l'établissement du budget que de l'approbation des comptes, et leur laisse le temps de débattre de problèmes autrement plus importants que le montant à affecter à l'achat de matériel de bureau de tel service ou le dépassement intervenu au poste des communications téléphoniques.

Avec le budget classique, le statut de la fonction publique est le principal obsta-

La holding zurichoise

La ville de Zurich est confrontée à un important déficit budgétaire. La réduction des prestations et l'augmentation des impôts, réponses classiques à ce problème, ne suffisent pas ou, à partir de certaines limites, ne sont plus acceptées. Aussi l'exécutif municipal annonce une réforme de l'administration: autonomisation des entreprises publiques, budget global et structure de holding pour l'administration. La responsabilité des départements et des services en matière financière sera renforcée, ce qui conduira l'exécutif et le législatif à adopter des mandats de prestation et à se concentrer sur les objectifs stratégiques.

Le Conseil d'Etat zurichois fait une réflexion analogue. Eric Honegger, responsable des finances cantonales: «Séance après séance nous traitons des douzaines d'affaires et nous n'avons que trop peu de temps et de moyens pour discuter des objectifs stratégiques. (...) Nous sommes confrontés à des problèmes particuliers auxquels nous cherchons des solutions et c'est seulement après coup que nous définissons les grandes lignes de notre action. Voyez l'assainissement des finances cantonales: nous avons décidé isolément des mesures d'économie sans les intégrer dans un projet prévisionnel.»

Et encore: «Ce qui est important, ce n'est pas seulement les moyens mis à disposition de l'administration mais surtout les résultats atteints. La réglementation est aujourd'hui extrêmement dense et la liberté d'entreprendre faible. J'imagine un système où l'on fixe à un service un but à atteindre: quelle est la prestation à fournir, de quelle qualité et avec quels moyens. Dans ce cadre-là, le service serait libre d'agir.»

cle au fonctionnement efficace de l'administration. Là encore ce statut relève d'une intention louable: protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire politique, mais aussi éviter le favoritisme politique. Avec pour résultat une rigidité contre-productive, plus forte aux Etats-Unis qu'en Suisse: liberté d'engagement quasi nulle puisque priorité est donnée aux candidats ayant réussi les examens du service public, parfois même en fonction du rang obtenu, échelle fixe des salaires et promotion à l'ancienneté.

Osborne et Gaebler constatent que la plupart des collectivités ayant opté pour une forme de gouvernement entrepreneuriale ont assoupli ce statut en libéralisant les conditions d'embauche, en simplifiant la classification des fonctions, en offrant des salaires conformes au marché et en liant les augmentations et la promotion à la qualité des prestations fournies. Si un budget et un statut des fonctionnaires simplifiés et plus souples favorisent le dynamisme et l'efficacité des administrations, encore faut-il que ces dernières se voient confier une mission claire. Trop souvent elles doivent viser des objectifs multiples et contradictoires. Trop souvent également les administrations, plutôt que de remplir une mission, défendent un territoire. S'il existe un service d'aide médicale, un autre pour le logement social, un troisième pour l'assistance et un quatrième pour l'emploi, aucun n'a pour mission d'améliorer globalement les conditions de vie des milieux défavorisés. Chacun se contente de fournir une prestation spécifique et chacun imagine que la somme des prestations spécifiques doit nécessairement procurer le bien-être aux destinataires.

Dur, le budget

Les responsables des bases militaires sont soumis à 26 lignes budgétaires différentes pour le seul entretien des logements du personnel.

Le directeur d'un département municipal-type doit se conformer à 30-40 lignes budgétaires pour chacun des services de son département.

Objectifs

L'Agence américaine pour le développement international (AID) devait réaliser pas moins de 33 objectifs et 75 priorités. Dont notamment développer les liens d'amitié avec le tiers monde, combattre la famine, contrer la politique soviétique, alléger les stocks agricoles américains, favoriser la démocratisation des institutions. Avec la conséquence qu'elle a échoué dans sa mission première, le développement économique du tiers monde.

Rigidités

Dans les années 80, l'administration fédérale de l'aviation civile ne peut engager et former rapidement les contrôleurs aériens dont elle a besoin à cause des procédures applicables à la fonction publique.

Lorsque l'administration fiscale du Massachusetts constate qu'elle pourrait améliorer de 100 millions de dollars le produit de l'impôt avec 40 inspecteurs supplémentaires, il lui faut une année pour obtenir ces postes.

En réaction à une série de scandales dans la construction de logements publics, le même Etat met en place un contrôle si sévère que la construction tombe à son niveau le plus bas.

5.
Et si l'on s'intéressait un peu aux résultats ?

Faut-il s'inquiéter du pouvoir accru d'une administration libérée de certaines contraintes réglementaires et budgétaires classiques ? Cette administration ne va-t-elle pas se soustraire au contrôle de l'autorité politique ? Ce risque existe si la nature des contrôles effectués ne change pas. Un premier exemple.

Il y a déjà plusieurs années, le département de la Prévoyance sociale de l'Illinois a décidé de réexaminer les modalités de remboursement des frais de pension des personnes âgées aux institutions spécialisées. Le système alors en vigueur reposait sur une logique simple: montant du remboursement proportionnel à la quantité de soins nécessaires au patient. Un système qui en réalité contrecarrait le double objectif de favoriser l'indépendance des personnes âgées et de réduire les coûts de la prise en charge. En payant plus pour les patients alités, l'administration incitait les établissements à multiplier les soins et à prolonger la durée du séjour au-delà du temps nécessaire. Cet effet, pervers parce qu'il reflète tout le contraire des intentions affichées, est typique d'une action publique définie par les moyens engagés et non pas par les résultats obtenus. Sur la base de cette constatation, le département de la Prévoyance sociale a modifié les règles du subventionnement. Il a élaboré une série de critères — dont notamment la satisfaction du patient — pour mesurer les performances des établissements. Ces derniers sont régulièrement visités et notés par les responsables de l'aide sociale et le taux de remboursement dépend de la cotation obtenue — et ces cotations sont publiées. Les maisons de convalescence de l'Illinois sont maintenant en situation de concurrence pour acquérir une clientèle et cette dernière, sans qu'il lui en coûte un sou de plus, peut faire son choix en fonction du critère de qualité.

Cette manière de faire reste pourtant l'exception. L'administration gère encore ses ressources en fonction des problèmes exprimés quantitativement et non des résultats observés. Les crédits accordés dépendent du nombre de cas sociaux, de

salariés à recycler, de la croissance de la criminalité, et non pas du taux de réinsertion, des emplois trouvés, de l'amélioration de la sécurité publique. En fait moins bons sont les résultats obtenus et plus les services administratifs spécialisés ou les agences privées reçoivent de moyens financiers: le budget de la police augmente avec le taux de criminalité, celui des agences de recyclage avec le nombre des demandeurs de formation. Personne ne s'inquiète des résultats atteints, la dotation budgétaire récompense l'échec plus que le succès.

Cette méconnaissance des effets de l'action publique fait que l'autorité politique en est réduite à rémunérer ses salariés en fonction de leur ancienneté, de leur position hiérarchique, de l'importance du budget et des effectifs qu'ils gèrent. Et dès lors il n'est pas étonnant que les fonctionnaires pensent en priorité à protéger leur territoire, à augmenter leur budget et les effectifs de leur service, bref à asseoir leur autorité.

Ce relatif désintérêt pour les résultats obtenus s'explique par des raisons historiques. Autrefois, les tâches dévolues à l'Etat étaient simples et la qualité de leur exécution visible pour chaque usager: rien de plus facile que d'apprécier si la levée des ordures, la distribution de l'eau ou la construction d'une route est satisfaisante. Par ailleurs la mesure des performances se heurtait à des difficultés techniques, par exemple l'absence de moyens informatiques. Mais la raison principale réside dans la nature spécifique du succès politique:

La recherche de la qualité

Sunnyvale, une petite ville californienne au cœur de Silicon Valley (120 000 habitants), a poussé très loin le contrôle des activités publiques. Chaque responsable mesure en permanence la quantité, la qualité et le coût des prestations de son service.

Le Conseil municipal a renoncé à établir un budget détaillé. Il se contente de fixer le niveau désiré des prestations et contrôle les résultats obtenus. Ainsi plutôt que de décider une dépense de un million de dollars pour refaire la route principale, de 500 000 dollars pour réparer les rues M, N et P et de 250 000 dollars pour combler les fondrières de la voirie municipale, le conseil détermine les résultats désirés: à partir d'un système de classification de la voirie, il décide que toutes les rues en bon état (A) doivent être maintenues telles, toutes les rues en état (B) seront améliorées de manière à répondre au critère A en *x* années et toutes les rues en mauvais état (C) seront réparées pour atteindre le critère A en *y* années. Le département des Travaux publics calcule alors le prix de cette politique et le Conseil municipal décide du montant du budget et du rythme du programme d'entretien.

Sunnyvale mesure des milliers de paramètres. Dans chaque secteur d'activité, la ville établit:

- **Un ensemble de buts,** par exemple «garantir un environnement sûr et sain pour la population et les biens», «contrôler le nombre et la gravité des incendies et des catastrophes naturelles et assurer la protection de la vie, du bien-être et de l'environnement».
- **Un ensemble d'objectifs,** par exemple en matière de végétation urbaine, «maintenir les arbres en bon état avec un taux de perte inférieur à 5%»; en matière de sécurité, «placer la ville dans le quart inférieur du classement de la criminalité des villes de taille comparable, à un coût de 74.37 dollars par habitant»; en matière de circulation, «abaisser le taux d'accidents à 3,42 par million de miles».
- **Un ensemble d'indicateurs des conditions de vie,** par exemple «le

c'est d'abord l'image que les élus réussissent à donner d'eux-mêmes qui assure une réélection et non pas le succès objectif de leur action.
Aujourd'hui la situation a changé: la grande variété et la nature des prestations fournies par l'Etat ne permet pas toujours d'en apprécier au premier coup d'œil la qualité et l'efficacité; il est maintenant possible de traiter une grande quantité d'informations rapidement et à moindre coût; et surtout les contribuables rechignent de plus en plus face aux augmentations d'impôts et de taxes s'ils ne voient pas s'améliorer les prestations publiques. Le citoyen-contribuable est devenu plus critique, plus attentif au rapport qualité-prix des services publics.

La mesure des performances oblige les administrations à clarifier leurs objectifs et à redéfinir les problèmes dont elles ont la charge. En l'absence d'une vision claire des résultats atteints, les autorités politiques ont bien de la peine à distinguer les programmes qui ont du succès de ceux qui ne répondent pas aux buts visés. Lorsqu'elles décident d'augmenter l'effort financier dans un secteur, elles ignorent souvent comment affecter efficacement les ressources nouvelles, et quand elles réduisent le budget, elles le font sans distinguer l'essentiel de l'accessoire.

---

nombre de jours où la valeur limite de l'ozone a été dépassée», «le nombre de personnes au bénéfice d'une allocation familiale», «le nombre de personnes au-dessous de la limite de pauvreté», «le nombre d'accidents par million de miles/véhicule».

- **Un ensemble d'indicateurs de performance**, par exemple «le pourcentage des arbres endommagés qui ont été remplacés»; «le pourcentage des participants aux programmes récréatifs qui se déclarent satisfaits»; «le pourcentage des personnes professionnellement recyclées qui ont trouvé un travail, la moyenne de leur salaire et le degré de satisfaction de leur employeur».

Ce système de mesures est constamment affiné; celles qui se révèlent inadéquates ou dont le coût excède l'utilité sont abandonnées. Par contre celles qui ont fait leurs preuves permettent à l'autorité politique de prévoir les effets de ses décisions budgétaires. La mesure permanente des résultats donne aux conseillers municipaux l'information indispensable pour décider de l'augmentation ou de la diminution d'une dotation et pour apprécier le succès ou l'échec de leurs décisions. Ce qui fait dire à un responsable administratif: «Le travail essentiel du Conseil municipal consiste à définir la politique: quel niveau de service et combien d'unités faut-il produire et à quel prix par unité. En fait il nous a donné la liberté de gérer les affaires de la ville et s'est réapproprié le vrai contrôle politique. Notre conseil est tellement conscient de sa fonction politique qu'il ne craint pas de laisser la plus grande autonomie de gestion à l'administration. Pour moi, c'est le secret qui explique notre capacité à prendre des risques et à ne pas constamment craindre les implications politiques de notre action».

Entre 1985 et 1990, Sunnyvale a réduit de 20% le coût de l'unité de prestation délivrée. En comparaison avec d'autres villes du même type et de même taille, les effectifs de la fonction publique sont inférieurs de 40% environ pour un volume de prestations plus important, les fonctionnaires sont mieux payés, le budget plus modeste et le taux d'imposition plus bas.

Bon à savoir

Une étude de la Rand Corporation a conclu que l'effet le plus significatif des quelque 6 milliards de dollars investis dans la flotte, l'aviation et les installations radar des garde-côtes américains dans le cadre de la lutte anti-drogue a été d'augmenter de 4% le prix de la drogue sur le marché.

La législation fédérale sur le recyclage professionnel repose sur un système de subventionnement à la performance: les prestataires de formation sont payés en fonction du nombre de personnes qui trouvent un emploi et non du nombre d'inscrits.

En Arkansas et en Floride, un programme de formation pour adultes qui ne parvient pas à plusieurs reprises à placer au moins 70% de sa clientèle dans un emploi perd sa subvention.

A Louisville, si le taux de rentrée des loyers est inférieur à 97%, si les appartements sont vacants trop longtemps ou si l'aspect des immeubles ne correspond plus à un standard donné de qualité, les responsables du service du logement social sont avertis et remplacés si les problèmes ne sont pas résolus.

Modernité bernoise

Sept communes bernoises se lancent dans une expérience de nouvelle gestion publique. De tailles différentes, situées en plaine et à la montagne, avec ou sans parlement, elles se sont associées dans un projet pilote qui vise à mieux définir les tâches respectives entre pouvoir politique et administration. Les exécutifs des collectivités locales, souvent composés de magistrats de milice, souffrent en effet d'une surcharge de travail par accumulation d'affaires d'importance mineure. D'où l'idée de distinguer plus clairement le rôle des autorités politiques — définir des objectifs — et celui de l'administration — exécuter les tâches.

Les communes ont prévu un échange d'informations sur les diverses solutions trouvées. Elles comptent mettre en vigueur ces réformes au début de 1995 et fourniront à l'administration cantonale les éléments utiles pour une révision de la loi sur les communes.

6.
Les besoins des usagers d'abord

Aujourd'hui les entreprises prospères sont celles qui s'adaptent vite et bien aux désirs de leurs clients. Client, un terme peu usité dans l'administration qui fonctionne encore trop souvent comme si la population qu'elle est censée servir lui était subordonnée: non pas des usagers mais des administrés.

Pourquoi ce relatif manque d'attention à l'égard du public ? Parce que les administrations dépendent budgétairement des parlements et des exécutifs, et c'est donc à eux qu'elles cherchent à plaire en priorité. La plupart des usagers sont d'ailleurs captifs, ils n'ont pas ou peu d'alternatives à l'offre des services publics qui fonctionnent comme des monopoles et n'ont pas à se soucier de conquérir et de conserver une clientèle.

Néanmoins les choses sont en train de changer; les administrés obéissants deviennent des usagers critiques. Les parents comprennent de moins en moins pourquoi ils ne peuvent pas placer leurs enfants dans l'établissement scolaire de leur choix, sauf à débourser des écolages élevés. Lorsque les habitants apprennent l'existence d'un projet d'incinérateur de déchets à proximité de leur quartier, ils veulent être sûrs que l'installation sera exempte de nuisances. En même temps qu'augmente le niveau de formation des individus, la société de masse se transforme en une société diversifiée en termes de valeurs et de styles de vie. Le marché offre une palette considérable de choix pour le même bien ou service. Quoi de plus normal dès lors que le consommateur critique revendique ces mêmes possibilités de choix en tant qu'usager des services publics ?

Les autorités politiques animées par l'esprit d'entreprise commencent à comprendre ce besoin en proposant des choix aux usagers, par exemple en matière scolaire ou de loisirs. Certaines vont même plus loin en remettant le budget aux mains des usagers: pour inciter les administrations à mieux tenir compte des besoins de ceux-ci, elles les rendent financièrement dépendantes du choix de ces usagers. Si des établissements scolaires perdent de l'argent

chaque fois qu'un élève s'en va — comme dans le Minnesota (chapitre 3) —, direction et enseignants réfléchissent à leurs prestations; lorsque les services des automobiles sont rémunérés à l'immatriculation et au permis de conduire délivré, ils améliorent leur organisation. «Je ne connais pas de meilleur moyen de responsabilisation que la liberté de choix des parents, déclare le responsable de l'administration scolaire de Harlem Est. Lorsque vous constatez que des jeunes quittent votre école, c'est la forme la plus évoluée d'évaluation». (Lorsqu'il s'agit de prestations d'intérêt public, la rétribution au rendement n'est pas sans danger: comportements intéressés des prestataires, sans rapport avec les objectifs visés, manque d'impartialité. Des mécanismes incitatifs sophistiqués et un contrôle rigoureux des résultats suffisent-ils à éviter cet écueil ?)

Les moyens sont nombreux qui permettent de connaître les désirs des usagers:

- **L'enquête auprès des consommateurs du service délivré** (voir ci-dessous).
- **L'enquête étendue dans le temps.** Une université technique du Wisconsin pratique le suivi de ses étudiants deux ans après la fin de leur formation afin de vérifier si cette dernière a produit les résultats escomptés.
- **L'enquête générale.** Plusieurs municipalités interrogent chaque année la population sur les points forts et les faiblesses de la ville.
- **L'expérience du terrain.** Des responsables administratifs quittent régulièrement leurs bureaux pour participer au travail sur le terrain et garder le contact avec les usagers. Ainsi le chef de la police de Madison passe un mois par an comme agent dans un poste de quartier.
- **Les conseils d'usagers.** Les services du logement social collaborent avec les conseils d'habitants qui répercutent les besoins des locataires.
- **La communication directe.** A Santa Monica (Californie), les habitants peuvent communiquer directement avec l'administration au moyen de leur ordinateur personnel ou des terminaux publics installés en ville. L'administration s'est fixée comme objectif de répondre en général dans un délai de 24 heures. Le dé-

Dépoussiérer les bibliothèques

Lorsque Lee White prend sa fonction de cheffe-bibliothécaire de la ville d'Oakland (Californie), elle commence par réaliser une enquête sur les besoins des usagers. Il en ressort que les enfants et les minorités linguistiques ont jusqu'à présent été négligés.

Afin d'encourager les plus jeunes à fréquenter les bibliothèques municipales, elle incite les responsables à acquérir des cassettes vidéo. Elle crée une chaîne TV de la bibliothèque sur le réseau câblé de la ville. Puis elle organise un club estival de lecture: chaque enfant qui a lu au moins dix livres reçoit une entrée gratuite pour un match de l'équipe locale de baseball; chaque mois l'une des vedettes de l'équipe est présente à la bibliothèque. Cinq mille enfants participent à ce club.

Pour les minorités linguistiques, Lee White développe des collections latino-américaine et asiatique, cette dernière en neuf langues, ainsi qu'un rayon de cassettes enregistrées pour les réfugiés Hmong qui n'ont pas de langue écrite. Un bibliobus dessert les communautés amérindiennes.

Avec l'aide de volontaires, elle propose aux adultes une formation littéraire et un service de conseils juridiques. Elle veille à ce qu'une bibliothèque au moins reste ouverte jusqu'à minuit. Mais lorsqu'elle envisage d'installer un salon-lavoir dans l'un de ses établissements, la municipalité met son veto de peur de concurrencer les établissements privés.

partement du commerce de l'Etat du Michigan a ouvert 800 lignes téléphoniques pour faciliter l'accès de ses services aux usagers.

• **Le test.** Avant d'introduire une nouvelle prestation, l'autorité la teste dans un quartier ou auprès d'un nombre restreint d'usagers.

• **La garantie de qualité.** Dans le cadre des contrats de formation continue passés avec l'économie privée, des universités du Michigan offrent aux participants de refaire gratuitement le cycle de cours si les employeurs ne sont pas satisfaits des résultats obtenus.

Parmi tous ces moyens et lorsque les conditions le permettent, Osborne et Gaebler donnent la préférence à la solution qui consiste à remettre les moyens financiers aux mains des usagers, qui choisissent eux-mêmes le fournisseur de services de leur choix. C'est la solution la plus adéquate pour inciter les prestataires à s'adapter aux besoins des usagers, à innover et donc à offrir des services différenciés.

Cette solution permet d'éviter le gaspillage puisqu'elle contribue à faire correspondre l'offre à la demande. Par ailleurs et contrairement aux apparence, elle garantit une plus grande justice dans l'accès aux prestations. En effet c'est le plus

Du chaos à un service adapté aux besoins

Quand il prend la tête de la commission de coordination de la formation continue du Michigan en 1983, Philip Power ne peut se faire expliquer le système en place. Après un inventaire, il constate que l'Etat propose 70 programmes pour un budget de 800 millions de dollars. Chacun a été créé à une époque et pour des raisons différentes. La plupart sont inconnus du public, difficiles d'accès. Neuf administrations les gèrent avec des fonds fédéraux, de l'Etat et des collectivités locales. Et personne ne sait au juste quels sont les effets réels de ces programmes.

Après avoir réuni les directeurs des neufs administrations, des représentants de l'économie, des syndicats et de l'enseignement, il créé au niveau local des groupes formés des antennes administratives et des prestataires et leur impose d'établir des indicateurs de performance et d'évaluer leurs activités.

La formation permanente ouvre boutique dans les rues marchandes, sur les avenues principales et dans les établissements scolaires supérieurs. Partout le même logo, les mêmes couleurs qui permettent d'identifier le service. Des guichets automatiques sont installés qui permettent d'obtenir instantanément les informations sur les programmes disponibles dans le domaine d'intérêt et dans la région de l'intéressé.

Puis Power imagine que chaque habitant de l'Etat en âge de travailler reçoive une carte magnétique de formation. Grâce à elle, chacun pourrait obtenir d'un conseiller dans l'un des «magasins» les informations sur comment et où trouver l'offre de formation désirée, son coût, son taux de succès et le salaire moyen obtenu par ceux qui l'ont suivie. Le conseiller serait également à même de lui indiquer l'aide financière éventuelle à laquelle il aurait droit; cette information serait enregistrée sur la carte magnétique qui serait utilisée par l'usager pour payer au fournisseur les prestations obtenues. Power rêvait d'un crédit de 500 dollars par an qui aurait permis aux adultes — actifs comme chômeurs — de parfaire leur formation tout au long de leur vie active.

Le système n'a pas vu le jour car le gouverneur qui appuyait le projet a perdu les élections en 1990.

souvent la loi, et non les destinataires, qui détermine la nature et la quantité de services délivrés. L'impartialité que garantit la loi — un traitement équivalent pour tous les ayant-droit — conduit à des prestations standardisées, pas forcément conformes à la demande des usagers. Ainsi une mère cheffe de famille sans revenu peut désirer entreprendre une formation professionnelle, obtenir un logement et une place dans une crèche pour ses enfants; or la loi est ainsi faite qu'il lui est beaucoup plus facile de faire valoir ses droits à des bons d'alimentation et à une allocation sociale. Des services standardisés ne correspondent pas automatiquement à l'exigence de justice sociale: réservés aux défavorisés, ils contribuent à les marginaliser; offerts à tous, ils renforcent les inégalités, comme l'illustre l'enseignement supérieur public, fréquenté essentiellement par des jeunes des classes moyennes et supérieures.

Remettre aux usagers les moyens qui leur permettent d'accéder librement aux prestations publiques ne suffit pourtant pas. Encore faut-il que les administrations concernées s'adaptent à cette situation nouvelle, simplifient leurs procédures et diffusent une information suffisante pour que tous les usagers potentiels soient au courant de l'offre existante. Bref les organisations prestataires, qu'elles soient publiques ou subventionnées, doivent se restructurer en fonction du service à la clientèle, alors qu'elles sont traditionnellement conçues d'abord pour le confort et dans la logique des prestataires.

Par bus et par trains

Le secteur des transports publics est très surveillé. Lois et règlements ont leur utilité pour assurer une desserte sur l'ensemble du territoire et afin d'éviter que des entreprises privées ne viennent concurrencer le service public sur les seuls parcours rentables. Mais cette protection a aussi pour effet de rendre l'innovation difficile et de figer des situations qui ne correspondent plus aux besoins des usagers.

Ainsi, les concessions octroyées par l'Office fédéral des transports prévoient une exploitation par ligne et mentionnent le trajet que doit emprunter le bus. Les Chemins de fer fribourgeois (GFM) ont donc dû prendre des libertés avec le règlement lorsqu'ils ont décidé d'adapter leur offre du soir: plutôt que de faire circuler un bus sur chacune des lignes desservies au départ de Fribourg, les GFM ont affrété des bus de plus petite taille exploités par une entreprise de taxi. Chaque véhicule dessert plusieurs lignes et le trajet est déterminé par les voyageurs présents au départ. Alors que les courses du soir coûtaient auparavant 260 000 francs à l'entreprise, elles ne lui revenaient plus qu'à 70 000 francs après une année d'exploitation. Des services du même genre existent dans d'autres villes suisses, à Lausanne notamment, où la desserte nocturne d'une ligne de banlieue est assurée par taxi depuis la limite du réseau urbain.

Les GFM utilisent également le taxi pour assurer la correspondance avec les trains desservant le dernier TGV arrivant à Lausanne. Ce service à la carte est compris dans le prix du billet et l'entreprise de taxi facture sa prestation aux GFM, qui ont ainsi économisé plus de 300 000 francs sur les 330 000 francs que leur coûtait une desserte ferroviaire.

Sur la Côte, le taxi prend également le relais des bus PTT pour assurer quelques courses le soir... L'opération a connu un tel succès qu'il a fallu réengager des véhicules plus gros. A la demande des usagers, les PTT étudient de telles offres pour remplacer les courses peu fréquentées du week-end dans d'autres régions. Un seul chauffeur, équipé d'un téléphone mobile et relié par radio à la gare de correspondance, pourrait ainsi assurer une meilleure desserte à moindre frais sur plusieurs lignes.

7.
Gagner de l'argent, pas seulement le dépenser

Les administrations publiques sont naturellement portées à la dépense, préoccupées d'abord de fonctionner et de délivrer des prestations sur la base du budget qui leur est attribué, et prêtes à exiger une rallonge en cas de besoin. Quant à l'idée de réaliser un bénéfice, elle reste encore étrangère à la plupart des services.

La situation financière difficile des collectivités publiques pourrait contribuer à modifier cet état d'esprit. La résistance croissante des contribuables à l'égard des augmentations d'impôts, voire même la réduction réelle des rentrées fiscales — en Californie, les collectivités locales se sont vu privées soudainement du quart de leurs ressources fiscales à la suite de l'acceptation d'une initiative populaire — obligent les autorités à réduire sévèrement les prestations ou à innover.

A cet égard les Jeux olympiques de Los Angeles en 1984 constituent l'exemple le plus connu et le plus spectaculaire. Huit ans plus tôt, la ville de Montreal, organisatrice des mêmes jeux, s'est retrouvée avec une dette de plus d'un milliard de dollars que les contribuables canadiens rembourseront encore au début du siècle prochain. Pour les Californiens au contraire il n'est pas question de mettre à contribution les finances publiques: le comité d'organisation table sur les équipements déjà disponibles et joue à fond la carte du parrainage; il recrute une armada de 50 000 volontaires qui prend en charge aussi bien les transports que la restauration et la sécurité. Au bout du compte, Los Angeles réalise un bénéfice de 225 millions de dollars.

Stimulés par la révolte anti-fiscale des années 70 et 80 et par la crise financière du début des années 90, les exécutifs les plus entreprenants recherchent d'autres sources de revenu; ils n'hésitent pas à rentabiliser leurs investissements et parfois même à créer des entreprises à but lucratif.

L'exemple de Visalia (p. 31) n'a pas encore gagné tout le territoire américain mais il n'est pas totalement isolé. Plusieurs villes savent se procurer les ressources né-

cessaires à leurs équipements sportifs, culturels, routiers, en participant aux bénéfices des promotions immobilières qu'elles autorisent ou en imposant des charges d'équipement aux promoteurs. C'est ainsi qu'Orlando (Floride) s'est vu dotée d'une salle de spectacle tout équipée et Fairfield (Californie) d'un parcours public de golf sans bourse délier. (Il ne faut pourtant pas oublier que les règles de conduite auxquelles doivent se plier les acteurs économiques sont fixées par les pouvoirs publics. Ces derniers ne sont pas libres de modifier les règles au coup par coup, en fonction de leur intérêt. Il en va du devoir d'impartialité de l'autorité politique dans le jeu de la concurrence entre les acteurs économiques.)

Public et bénéficiaire

Le service des eaux usées de Milwaukee transforme chaque année 60 000 tonnes de boues d'épuration en engrais, activité qui lui procure un bénéfice de 7,5 millions de dollars.

Pheonix vend à la ville voisine de Mesa le méthane qu'elle retire de sa station d'épuration. Gain: 75 000 dollars par an.

Chicago mandate une société privée pour débarrasser les rues de la ville des voitures abandonnées. Cette tâche lui coûtait auparavant 2 millions de dollars annuellement; aujourd'hui elle encaisse une somme équivalente versée par la société privée au titre de redevance.

La police du comté de Saint-Louis développe un programme informatique qui permet aux agents de dicter leurs rapports par téléphone. La licence qu'elle a accordée à une société privée lui assure 25 000 dollars par vente à un autre service de police.

Le comté de Paulding construit une prison de 244 places, alors que ses besoins propres n'excèdent pas 60 places. Il loue le surplus à des comtés voisins et réalise un gain net de 200 000 dollars au cours de la première année.

De plus en plus, face à l'impossibilité d'augmenter les impôts, les collectivités adaptent taxes et émoluments, une stratégie bien acceptée par les citoyens. Sunnyvale en Californie (chapitre 5) finance ainsi 37% de son budget de fonctionnement. S'agit-il là d'une tendance néfaste ? Certainement si elle est motivée par la volonté d'alléger la charge fiscale des revenus élevés et de reporter le coût des prestations sur les usagers, sans tenir compte de leur capacité financière. Par contre il n'y a rien à redire à cette pratique quand elle concerne des prestations assimilables à des «biens privés» et qui ne profitent qu'à un petit nombre. Pourquoi la collectivité devrait-elle financer des courts de tennis, des parcours de golf ou des ports de plaisance ? Pourquoi l'ensemble des contribuables devrait-il venir en aide à une clientèle privilégiée ? D'ailleurs le principe de facturer les prestations publiques au prix coûtant ou même avec une marge bénéficiaire ne peut s'appliquer qu'à un nombre restreint de prestations. La plupart des services fournis par les collectivités publiques sont assimilables à des «biens collectifs», des biens qui profitent à l'ensemble de la société, aux usagers comme à ceux qui qui n'y recourent pas. Et c'est bien pourquoi leur coût ne peut être imputé en totalité aux seuls usagers. Les transports publics, par exemple, sont utiles à tous, usagers ou non, puisqu'ils contribuent à limiter la congestion du trafic et les émissions polluantes. Si leur prix devait couvrir leurs coûts, le nombre des usagers chuterait et les inconvénients collectifs — accroissement du trafic privé et pollution — dépasseraient de loin l'avantage financier escompté.

L'esprit d'entreprise adapté au service public conduit à considérer les dépenses comme des investissements. Cette vision est encore peu répandue dans l'administration qui raisonne dans le court terme et peine à voir les gains potentiels d'une dépense judicieusement conçue. Dépenser plus aujourd'hui pour économiser beaucoup demain. Des études ont confirmé que les programmes d'insertion professionnelle destinés aux femmes finan-

cièrement démunies sont très rentables. Certes ils coûtent relativement cher, mais les économies réalisées ainsi en sortant ces femmes de la dépendance de l'aide sociale à laquelle elle seraient sans cela condamnées sont très importantes. Pour comprendre les avantages d'une telle dépense, il est nécessaire de voir plus loin que la période budgétaire annuelle: c'est l'absence de cette vision à plus long terme qui explique la rareté d'un tel calcul et la préférence donnée à une dépense plus modeste, même si à terme le coût total se révèle élevé.

Encore Visalia

Lorsque Ted Gaebler — co-auteur de *Reinventing Government* — prend la direction de l'administration de Visalia à la fin des années 70, la ville doit faire face à une réduction de 25% de ses revenus fiscaux à la suite de l'acceptation d'une initiative populaire. Aussi, à l'autorité scolaire qui lui demande 1,4 million de dollars pour construire un nouvel établissement, il rétorque: «Quelle somme pouvez-vous fournir ?» Après une opération complexe et longue d'achat, d'échange et de vente de terrains, l'autorité scolaire dispose d'une parcelle pour son projet et d'une somme de 1,2 million de dollars alors que la ville voit sa fortune immobilière croître de plus de 1,5 million.

«D'autres villes établissent un projet puis se demandent combien il va leur coûter. Nous, nous réalisons un projet en imaginant combien il va nous rapporter», affirme le responsable de la politique immobilière de Visalia.

Quand Ted Gaebler entre en fonction la ville encaisse, par saison et par équipe de baseball, une taxe de 25 dollars censée couvrir les frais d'arbitrage, d'équipement et d'entretien des terrains. Lorsqu'il s'enquiert du coût effectif pour la ville de la pratique de ce sport, personne ne peut lui répondre. Après trois ans d'investigations, un délai courant dans l'administration traditionnelle, il s'avère que le coût réel se monte à 140 dollars. Comme les autorités n'ont jamais décidé de subventionner la ligue masculine de baseball, Gaebler demande à ses services de réviser le montant de la taxe. Trois semaines plus tard ces derniers lui proposent de passer à 90 dollars. «Pourquoi si peu ?» s'étonne-t-il. «Parce que c'est la limite du supportable» lui répond-on. Gaebler décide alors de rencontrer les joueurs de baseball. La séance est tout d'abord houleuse, puis elle se termine à la satisfaction générale. Gaebler a convaincu les équipes de se faire parrainer à raison de 400 dollars par saison. Pour les commerçants, il s'agit d'une publicité avantageuse; les joueurs n'ont plus rien à débourser et la ville encaisse 260 dollars par équipe, une somme qu'elle réinvestit aussitôt dans la promotion du baseball féminin et les loisirs du troisième âge.

Deux ans plus tard, les installation sanitaires mobiles ne suffisent plus aux besoins du nombre croissant d'équipes de baseball. Dans le plus pur style bureaucratique, le responsable des finances assure sa collègue du département des sports qu'elle obtiendra des WC mobiles supplémentaires à la fin du plan financier quinquennal. Cette dernière, parce que les exigences d'hygiène ne peuvent suivre le rythme du plan, décide de puiser dans sa réserve (le système budgétaire de Visalia le permet: introduction et chapitre 4) et de construire une installation fixe. Pour financer l'adduction d'eau et l'évacuation des eaux usées, elle prévoit d'ajouter un kiosque à boissons et sandwichs qu'elle loue au plus offrant. En 31 mois son investissement est amorti et elle encaisse maintenant au moins 24 000 dollars net par an. Dans cette affaire, toutes les parties ont trouvé leur compte: les sportifs qui disposent d'installations sanitaires adaptées et qui peuvent se désaltérer, le concessionnaire et la ville qui réalisent un bénéfice.

Ces différents moyens d'assurer des ressources nouvelles ou de réaliser des économies impliquent que les collectivités publiques connaissent avec précision le coût des prestations qu'elles fournissent. Selon une étude réalisée en Californie, 4% seulement des collectivités locales sont au courant du coût direct de leurs prestations, 2% connaissent le coût total et 10% sont incapables d'énumérer exhaustivement l'ensemble des services qu'elles offrent. La situation est-elle différente en Suisse ? Si l'on en croit le récent exemple du service des automobiles à Genève (p. 16 et ci-dessous), il semble bien que non. Généralement les administrations ignorent les coûts indirects des services qu'elles délivrent, tels que les coûts en capital notamment. Une enquête portant sur 68 villes américaines montre que les coûts effectifs des prestations se situent 30% au-dessus des coûts budgetés. Cette imprécision empêche évidemment tout calcul de rentabilité d'un investissement. Pire, il rend impossible toute transparence, et notamment la mise en évidence des prestations largement subventionnées par la collectivité en-dehors de toute volonté politique explicite.

La comptabilité du Service des autos

Alors qu'ils le croyaient bénéficiaire, les Genevois ont découvert que leur Service des autos leur coûtait en fait 4 millions par année. Pour connaître ce résultat, il a fallu reprendre toute la comptabilité du service et la réimputer non pas selon des critères administratifs, mais selon des règles comptables. Car les frais de bâtiment, de téléphone, une partie des charges sociales, etc sont imputés à d'autres unités, qui fournissent par ailleurs gratuitement des prestations: l'économat, les services chargés des finances, de l'informatique, du personnel, etc. Ainsi, un budget extrêmement détaillé, qui prévoit à la dizaine de francs près la somme qui pourra être dépensée pour chaque poste, ne permet pas de savoir ce que coûte ou rapporte un service, simplement parce que le système comptable de l'administration est davantage axé sur le contrôle — telle somme a-t-elle été utilisée conformément au budget ? — que sur l'efficacité.

Ce système n'est d'ailleurs pas garant d'un bon accomplissement des tâches: pour preuve, le retard dans le contrôle des véhicules: plusieurs dizaines de milliers à Genève et autant sur Vaud, canton où le Service des autos est encore présenté comme bénéficiaire, ce qu'aucune comptabilité analytique ne permet de confirmer.

8.
Prévenir vaut mieux que guérir

Les collectivités publiques dépensent beaucoup d'argent pour résoudre les problèmes de santé, de sécurité, de pollution, de pauvreté, et d'autres encore. Elles montrent par contre peu d'empressement et affectent des moyens modestes pour la prévention. Pourtant les autorités ont autrefois développé des politiques fortement préventives: qu'on pense à la construction des réseaux d'eau potable et d'égouts qui ont fait chuter le taux de mortalité, à la réglementation sur les constructions qui a contribué à faire diminuer la fréquence des incendies, au contrôle des aliments et aux campagnes de vaccination qui ont permis d'éradiquer toute une série de maladies.

Mais aujourd'hui l'Etat semble plus intéressé à fournir des prestations aux groupes sociaux et aux individus affectés par un problème qu'à agir avant que le problème ne prenne des dimensions inquiétantes. Comme si les administrations spécialisées étaient programmées pour attendre qu'un problème devienne aigu afin de mieux valoriser ensuite leurs services. Osborne et Gaebler comparent l'Etat à un paquebot luxueusement équipé mais qui ne dispose ni d'un radar ni d'un système de navigation. Pour reprendre l'expression d'Alvin Toffler, l'auteur du *Choc du futur*, «notre système politique est aveugle au futur». Cette appréciation s'adresse aux Etats-Unis mais vaut tout aussi bien pour les pays européens.

Résoudre les problèmes, tenter de les prévenir ne sont pas des tâches faciles dans un environnement politique orienté vers le court terme. La prévention se vend mal sur le marché électoral: elle est moins visible et séduisante qu'un coup de gueule viril qui ne s'en prend qu'aux symptômes; elle va à l'encontre des intérêts des milieux économiques et des administrations publiques spécialisées dans la production de biens et de services réparateurs.

Osborne et Gaebler voient dans ce peu d'intérêt pour la prévention la conséquence d'un fractionnement extrême de la société américaine. «Alors qu'auparavant ils avaient affaire à des demandes peu nombreuses et largement soutenues — par

exemple en faveur de l'emploi, du logement ou de la sécurité sociale — les responsables politiques sont aujourd'hui confrontés à des demandes multiples et souvent contradictoires de nombreux groupes d'intérêts sectoriels, note Alvin Toffler. Conçu pour répondre à des mouvements de masse, à une opinion et à des médias de masse et à des flux d'informations relativement simples, notre système politique est maintenant aux prises avec une vague de mini-mouvements, d'opinions et de médias démassifiés et à une avalanche d'informations complexes véhiculées par d'innombrables canaux.»

C'est donc, selon Toffler, d'une «démocratie anticipatrice» dont nous avons besoin, d'un système politique capable de filtrer tous ces bruits et de définir un intérêt commun. Osborne et Gaebler, au cours de leurs investigations à travers le territoire américain, ont cru percevoir les signes d'un changement d'attitude, un intérêt accru pour la solution des problèmes et pour leur prévention. Des gouverneurs nouvellement élus dans trois des plus importants Etats de l'Union — la Californie, la Floride et l'Illinois — ont fait de la prévention le thème central de leur action. Plusieurs villes et comtés ont introduit un système budgétaire et des méthodes comptables qui obligent les autorités à examiner les implications à long terme de leurs décisions.

Prévoir, c'est se donner la possibilité de prévenir. Une méthode simple consiste à mettre sur pied des commissions de prospective, non pas pour rêver d'un futur idéal mais pour construire concrètement ce futur dans une démarche participative.

Construire le futur

En la matière, Dallas a joué un rôle de pionnier. Traumatisée par l'assassinat du président Kennedy, la «capitale haïe de la nation» a tenté de lutter contre son image ultra-conservatrice de ville imperméable aux droits civiques et dominée par les puissances économiques.

En 1965, le nouveau maire propose un programme d'objectifs pour Dallas qui libère les autorités de la perspective étroite du budget annuel, un processus systématique pour déterminer ce qui doit être réalisé, comment, quand et avec quelles ressources. Le terrain est d'abord balisé par une commission de 26 sages qui élabore en neuf mois un catalogue de 98 objectifs dans douze domaines particuliers. La commission organise ensuite des réunions dans les quartiers et affine ses objectifs en fonction des réactions obtenues. Le catalogue est publié et la commission met en place douze groupes de travail chargés de stimuler les organisations publiques et privées concernées.

En 1972, la ville a réalisé près de 27% de ses objectifs et a fait de substantiels progrès pour 43% des autres. Plus de 100 000 citoyens ont participé au processus.

Il est difficile d'établir un lien précis de cause à effet entre ce programme et les résultats obtenus. Toujours est-il que deux emprunts importants passent l'obstacle référendaire et permettent de rénover les bas quartiers de la ville, d'améliorer le système de contrôle contre les inondations, de construire un aéroport, d'augmenter la superficie des espaces verts et de développer significativement l'enseignement secondaire supérieur. «Ces objectifs pour Dallas ont conduit à améliorer la technique budgétaire, le système d'information et la gestion de la ville estime le responsable de l'administration municipale. La ville s'est vue imposer ces développements pour répondre aux objectifs fixés par les citoyens.»

Depuis, plus de 170 autorités locales et gouvernements d'Etat ont suivi le même chemin.

Prévoir et prévenir implique de repenser complètement l'outil budgétaire de manière à pouvoir connaître et prendre en compte l'impact à long terme des décisions. C'est la voie qu'a choisie Sunnyvale en Californie (lire ci-dessous).

D'autres collectivités comme le Minnesota, le Nebraska, les villes de Fairfield, Dallas, San Antonio établissent des prévisions financières à long terme ou des budgets pluriannuels. (A noter que la planification financière pluriannuelle est assez développée en Suisse.)

Ce souci de la prévision concerne également l'impact d'une décision dans un secteur de l'administration sur les autres secteurs. Dans le Minnesota, tout projet d'augmentation ou de diminution budgétaire d'un service est accompagné d'une étude d'impact sur les autres services et sur les collectivités locales. On évite ainsi de réaliser des économies qui se révéleront vaines puisque d'autres services verront leurs charges augmenter: ainsi réduire les allocations familiales et les subsides aux crèches conduit à augmen-

Penser le long terme

La ville de Sunnyvale établit une prévision de ses ressources et de ses dépenses pour les dix prochaines années, aussi bien pour le fonctionnement que pour les investissements. Lorsque le Conseil municipal doit prendre une décision, il considère son impact sur dix ans. Ainsi, s'il débat de l'opportunité de réparer une route, il va constater par exemple que le coût de la réparation va tripler dans quatre ans. Ou s'il décide d'acquérir un terrain pour un parc public, il sait combien va coûter l'entretien de ce parc durant les dix prochaines années. Cette manière de faire rend transparents les coûts à long terme des décisions publiques.

On rétorquera qu'il n'est pas possible de prévoir avec précision les ressources et les dépenses sur une aussi longue période. C'est vrai. Mais l'idée n'est pas d'obtenir des prévisions exactes. Sunnyvale corrige constamment son plan en fonction des informations nouvelles et le combine avec un budget biennal. De cette manière la ville est en mesure d'opérer ses choix politiques avant d'y être obligée par des contraintes financières.

Le Conseil municipal et ses commissions établissent un plan à long terme pour tous les domaines d'activité de la ville. Au début de chaque année, il définit les priorités pour les douze mois suivants sur la base d'un rapport qui précise le degré de réalisation du plan à long terme. Dans une séance suivante, il se penche sur l'estimation des coûts induits par ses choix et établit un calendrier de travail pour l'année qui prévoit l'examen de chacune des priorités. A la fin de l'année, le Conseil est prêt à traduire ses priorités dans le budget biennal. Ce mode de faire permet aux autorités municipales d'être actives et non seulement de réagir.

Prenons l'exemple de l'entretien de la voirie.

La ville a fait procéder à une étude pour connaître le montant des investissements annuels nécessaires pour maintenir en état le réseau routier. Résultat: 400 000 à 500 000 dollars. Mais après l'adoption de l'initiative populaire réduisant l'impôt immobilier municipal en Californie, le Conseil n'était plus disposé à voter cette dépense. Néanmoins, après projection de ce problème dans le plan décennal, il devint évident que cette dépense annuelle était en réalité très avantageuse: en effet une économie temporaire aurait conduit à une telle dégradation du réseau que la ville n'aurait plus eu les moyens de le rénover ultérieurement. Et le le crédit annuel fut adopté à l'unanimité.

ter le poste de l'assistance sociale, car nombre de mères célibataires à revenu modeste ne pourront continuer de travailler.

Pour tempérer les ardeurs dépensières des parlementaires mais surtout pour se prémunir contre les aléas de la conjoncture économique, plusieurs collectivités ont créé un fonds de réserve alimenté par une part fixe (3 à 5%) des ressources fiscales.

Enfin, parce que les problèmes du futur ne connaissent pas les frontières communales, les villes créent avec leurs voisins immédiats des entités régionales dotées d'autorités propres et chargées de gérer les problèmes communs tels les transports, les réseaux d'eau et d'égouts, le traitement des ordures et le développement économique.

Prévoir

Aveugles, mais aussi indifférents au futur. En dix ans les présidents Reagan et Bush ont triplé la dette publique des Etats-Unis qui sont devenus le principal débiteur de la planète. Cette dette induit une charge moyenne annuelle d'intérêt de 3000 dollars par famille, soit une somme colossale de 200 milliards de dollars indisponibles pour des tâches nouvelles.

Les Etats-Unis connaissent le taux de mortalité infantile le plus élevé des pays industrialisés, juste avant la Grèce. Le coût hospitalier moyen d'une naissance prématurée se monte à 500 000 dollars, soit 250 fois le coût moyen d'une surveillance médicale de la grossesse. Plusieurs études concluent que pour un dollar investi dans les soins préventifs avant la naissance on économise de deux à dix dollars. Pourtant 20 millions de femmes et d'enfants ne bénéficient toujours pas d'une assurance-maladie.

Chaque année les industries américaines produisent plus de deux tonnes de déchets dangereux par habitant. Une quantité qui pourrait être réduite de moitié en cinq ans, selon le service d'évaluation des risques technologiques du Congrès. Pourtant l'Agence fédérale pour l'environnement consacre 99% de son budget à gérer la pollution et non à la prévenir.

9.
Moins de hiérarchie, plus de participation

L'ORGANISATION CENTRALISÉE des administrations publiques, leur structure hiérarchisée de commandement et de contrôle, trouvaient leur justification aussi longtemps que les techniques d'information restaient peu développées, la communication lente et la formation des fonctionnaires relativement faible. Tel n'est plus le cas aujourd'hui: la réalité bouge à grande vitesse, les problèmes évoluent rapidement; il n'est plus possible d'attendre que l'information remonte toute la hiérarchie et que les décisions redescendent à la base.

Trop souvent encore les autorités croient pouvoir répondre à la complexité des sociétés modernes et à l'imprévisibilité des événements en concentrant le pouvoir de décision au sommet et en faisant la part belle aux experts et à l'informatique. Et en régnant sur une armée de fonctionnaires dociles et passifs, se conformant aux ordres et respectant les règlements, ignorant les dysfonctionnements lorsqu'ils ne relèvent pas directement de leur responsabilité et évitant surtout de prendre des risques.

En réalité, la seule réponse adéquate à la complexité et à l'imprévisibilité consiste à partager le pouvoir entre le plus grand nombre de gens confrontés directement aux problèmes, à le remettre le plus largement possible aux mains des usagers et des associations volontaires, à alléger les hiérarchies et à investir les administrations de front d'un maximum de responsabilités.

Les avantages d'une telle manière de faire sont nombreux et nous en avons donné plusieurs exemples dans les chapitres précédents: plus de flexibilité, plus d'efficacité, plus d'innovation, plus de productivité et surtout des conditions de travail plus satisfaisantes et plus stimulantes pour la fonction publique.

Les responsables administratifs dynamiques animés par l'esprit d'entreprise connaissent et appliquent les moyens de ce nouveau mode de gouvernement: la gestion participative qui décentralise les décisions; le travail d'équipe qui réduit la distance hiérarchique; des conditions-ca-

dre qui stimulent et garantissent la réalisation des innovations; et, pour que cette nouvelle autorité partagée puisse véritablement s'exercer, un investissement important dans la formation.

Ce nouveau mode de gouvernement ne signifie pas que les fonctionnaires sont dorénavant libres d'agir à leur guise. En démocratie, les élus et l'administration ont à rendre des comptes. C'est pourquoi décentraliser le pouvoir implique que les autorités responsables définissent des objectifs et des missions, créent les conditions d'un esprit d'entreprise et soient attentives aux résultats.

C'est un fait établi que nous travaillons plus et mieux lorsque nous sommes maîtres de notre ouvrage. Un fait qui trouve encore trop rarement sa traduction dans l'économie privée et dans les administrations publiques.

On pourrait croire que les syndicats de la fonction publique constituent le principal obstacle aux réformes de l'administration. Certes, c'est leur fonction de s'opposer aux licenciements et aux réductions salariales. Mais si le changement ne se traduit pas simplement par une baisse du pouvoir d'achat de leurs membres et par leur mise à l'écart dans la négociation collective des conditions de travail, ils manifestent un intérêt évident: en définitive, leurs membres sont bien placés pour observer le gaspillage humain et financier qui caractérise encore trop souvent le fonctionnement de l'administration et pour comprendre la nécessité de regagner la confiance et le soutien des usagers.

A son arrivée à la tête du service des véhicules (p. 39), Ronald Contino constate la mauvaise qualité des relations avec les syndicats. Aussi demande-t-il aux 20 organisations syndicales du service de déléguer des représentants au sein d'une commission du travail, afin d'y exposer les critiques et les propositions de leurs membres. Pour attester du sérieux de sa proposition, il libère les délégués de toutes leurs tâches professionnelles pour qu'ils puissent rencontrer les employés sur leurs lieux de travail et débattre avec eux des problèmes du service. Lorsque la base constate que ses représentants disposent d'un réel pouvoir, elle multiplie les propositions. A ce moment Contino institue des commissions du travail dans tous les secteurs du service. La Fédération américaine des employés publics demande maintenant la mise en place de telles commissions dans la plupart des conventions collectives qu'elle négocie.

En réalité, la principale opposition à la gestion participative provient des cadres moyens. En effet, si le pouvoir de décision est largement décentralisé, ces fonctions perdent leur signification; or elles agissent comme des éponges, absorbant aussi bien les impulsions de la base que

Sécurité de l'emploi

La meilleure manière de s'assurer la coopération des syndicats, c'est de renoncer aux licenciements. Le taux de rotation du personnel est suffisant pour permettre les suppressions d'emplois nécessaires. La garantie de l'emploi n'implique d'ailleurs pas le maintien à tel poste mais l'assurance de conserver un travail. Ce sentiment de sécurité est important pour susciter et réaliser des innovations.

A Phoenix, plusieurs employés municipaux ont proposé la suppression de leurs propres postes; dans cette ville, 10% des économies réalisées au cours de la première année sont acquis à celles et ceux qui en ont fait la suggestion.

La règle d'or

Les efforts en vue d'augmenter la productivité conduisent en général à une baisse de productivité et à une dégradation des conditions de travail. Alors que les efforts en vue de responsabiliser les salariés permettent tout à la fois d'améliorer la productivité et les conditions de travail.

celles de la direction, plutôt qu'elles favorisent la communication. C'est pourquoi Osborne et Gaebler ont pu observer une réduction drastique du nombre des cadres intermédiaires dans les administrations innovantes et converties à la gestion participative.

Par ailleurs l'organisation administrative participative, celle qui investit d'une large autonomie les employés du front pour ce qui est de la solution des problèmes auxquels ils sont confrontés, conduit immanquablement au travail en équipes, non seulement à l'intérieur des services

La gestion participative

En 1978, Ronald Contino prend la direction du service des véhicules de la voirie new-yorkaise: une administration de 1300 employés — mécaniciens, soudeurs, carrossiers, électriciens, etc — chargée de l'entretien d'un parc de 6500 véhicules, dans un état de complète désorganisation: certains jours, seule la moitié des véhicules est en état de marche.

Contino décide alors de susciter la critique et les idées des employés par le biais de groupes de gestion du travail. En trois ans, le taux des véhicules immobilisés baisse de manière significative et, grâce aux innovations proposées, le service économise 16 millions de dollars. «Cela a été possible, explique Ronald Contino, grâce à un environnement dans lequel chacun participe au processus de décision et sait que ses propositions parviennent sans entraves jusqu'à la direction. Les modifications des méthodes de travail ne sont plus perçues comme des ordres imposés par une hiérarchie distante, mais comme le résultat d'une réflexion d'équipe et d'un désir partagé d'améliorer le travail».

Une fois le service remis sur pied, Contino délègue toutes les opérations de contrôle jusqu'alors centralisées. Il nomme un mécanicien à la tête d'une nouvelle division des projets, chargée de traiter les commandes d'équipements, de tester les véhicules à leur arrivée, de négocier et d'exécuter les contrats de garantie. Par ailleurs il crée une unité de recherche et de développement formée de mécaniciens qui réalise plus de 50 innovations dont plusieurs sont vendues sous licence au secteur privé.

Dans la ville de Madison (Wisconsin), c'est le département de la police municipale qui tente l'expérience de la gestion participative. En été 1986, le chef de la police, David Couper, organise une réunion pour débattre de la possibilité d'expérimenter de nouvelles méthodes de gestion. Plus de 50 fonctionnaires sont présents et mandatent un groupe de 10 personnes pour concrétiser cette idée. Après d'intenses discussions, le groupe conclut à la nécessité d'un district expérimental de 38 policiers responsables d'une population de 30 000 habitants. Le groupe consulte tous les employés du département et prend en compte leurs vœux pour l'organisation de ce nouveau district: les cadres sont élus par les employés, l'élaboration des méthodes de travail et la conception du nouveau bâtiment de la police réalisées par les employés.

Le district expérimental procède régulièrement à des enquêtes qui permettent aux usagers d'exprimer leur avis et développe une action orientée vers les besoins des habitants (chapitre 2). Pour concrétiser cette action, inspecteurs, agents, contractuels et employés administratifs se réunissent en groupes de travail.

Aujourd'hui le district expérimental est une administration motivée où l'absentéisme est rare et dont les membres ne voudraient pas revenir à la situation antérieure. Les résultats sont tellement satisfaisants — en termes d'atmosphère de travail et d'efficacité — qu'en 1991 le département de la police étend l'expérience à l'ensemble de la ville en créant trois nouveaux districts décentralisés.

mais également entre les services. Ce n'est pas un hasard: assumer une responsabilité implique de pouvoir échanger informations et expériences. Ce qu'empêche précisément une organisation centralisée et hiérarchisée.

Le travail en équipes permet de confronter des points de vue différents et d'affronter les problèmes en tenant compte de toutes leurs dimensions. Il favorise la circulation de l'information et la diffusion de l'innovation. Des qualités qui sont absentes de l'organisation hiérarchique et cloisonnée, où chacun agit selon sa seule perspective, dans une logique bureaucratique, sur la base de routines certes éprouvées mais souvent inadéquates.

La gestion participative doit aussi veiller à protéger les employés investis de responsabilités contre la mauvaise volonté de leurs supérieurs. En effet, ces derniers ne sont pas toujours ouverts à la critique et aux suggestions qui mettent en question le fonctionnement de leur service. Et maintes tentatives de gestion participative ont échoué par lassitude des salariés devant le manque d'intérêt de la direction. Rudy Perpich, gouverneur du Minnesota, a imaginé une solution intéressante. Une commission qu'il copréside reçoit les propositions d'innovation et sélectionne les plus intéressantes, pour autant qu'elles proviennent d'une équipe et n'impliquent pas de dépenses supplémentaires. Cette sélection vaut feu vert pour la réalisation, garantie de l'aide technique nécessaire, acceptation par le supérieur direct et droit à l'erreur.

10.
L'Etat au secours du marché, le marché au service de l'Etat

Aucun groupe d'experts, si intelligents soient-ils, aucun Politburo même s'il dispose de puissants moyens de contrainte, n'est capable de diriger de manière autoritaire une société moderne. Pour la raison toute simple qu'ils ne peuvent gérer la quantité d'informations nécessaires à l'exercice de leur pouvoir.

Si les mécanismes du marché s'imposent de plus en plus comme des moyens privilégiés de gouvernement, ce n'est pas un hasard. Les marchés fonctionnent sur la base des prix; ils envoient et reçoivent en continu des messages qui permettent à des millions de personnes de faire leur choix.

Mais attention, pas de confusion. Il ne s'agit pas pour l'Etat d'abandonner ses responsabilités et de laisser faire le marché qui spontanément résoudrait les problèmes collectifs. C'est là le discours à la mode des néo-libéraux qui ne rêvent que d'affaiblir l'Etat. Non, le marché, ses mécanismes, sont mis au service des objectifs publics. Ils constituent un moyen d'action puissant et peu coûteux en créant les incitations qui conduisent les individus à agir conformément aux buts politiquement définis.

L'acuité et la dimension des problèmes à résoudre — pensons à la santé, à l'éducation, à l'environnement — sont telles qu'il n'est plus imaginable que l'Etat les résolve en augmentant ses ressources pour développer encore ses prestations. L'Etat n'en est pas pour autant condamné à l'impuissance et à l'abandon de ses tâches. Il lui reste la possibilité d'utiliser son pouvoir comme un levier pour inciter individus et entreprises à se préoccuper des besoins sociaux importants. Tout le contraire d'un Etat faible: un Etat actif mais débarrassé de sa lourdeur administrative, allégé pour mieux faire face à ses tâches; un Etat qui tient le gouvernail et qui ne s'évertue pas à ramer.

Répétons-le une fois encore: cet Etat ne laisse pas faire le marché, il le fait fonctionner, il le structure au service de ses objectifs.

D'ailleurs, avez-vous déjà rencontré un

marché vraiment libre, à l'abri de toute intervention publique ? Il y a bien le marché noir, réglé par la loi du plus fort et miné par la violence à l'exemple du marché de la drogue. Mais autrement, tous les marchés sont structurés par des règles édictées par l'Etat. D'ailleurs ces règles ont historiquement répondu à des défectuosités du marché, voir la crise économique des années 30 et la question de l'environnement aujourd'hui.

Le plus souvent les collectivités publiques ont réagi aux faiblesses du marché, à ses effets socialement négatifs par des prescriptions ou par des prestations compensatoires. Dans les précédents chapitres, nous avons amplement détaillé les limites de ces manières d'agir. Reste la voie de la restructuration des marchés.

Bien sûr, de nombreux biens collectifs ne sont pas disponibles sur un marché, par exemple la sécurité, les espaces publics. Dans ces cas il n'est pas question de jouer sur ces mécanismes.

Mais lorsqu'il est adéquat aux biens demandés, le marché présente de nombreux avantages:

- Parce qu'ils n'obéissent pas à une autorité centrale, les mécanismes du marché garantissent une adaptation rapide aux modifications de la demande.
- Le marché offre une palette de choix aux usagers et renforce leur pouvoir.
- Le marché permet aux pouvoirs publics d'agir sur une échelle suffisamment grande pour résoudre efficacement les problèmes. En créant des incitations, l'Etat influence le comportement de millions de personnes et non seulement celui des destinataires directs de ses prestations (effet multiplicateur).

A l'inverse, l'action publique gérée administrativement par des lois ou des programmes est grevée de faiblesses:

- Les lois sont conçues plus en fonction des *desiderata* de groupes d'intérêt que des besoins des usagers.
- Une fois édictées, elles deviennent partie intégrante d'un territoire administratif à défendre à tout prix.
- Elles sont le support de prestations fragmentées, par secteur, sans vision globale des besoins.
- Elles sont peu sensibles aux changements de l'environnement.
- L'action de type administratif tend à perdurer, même si les conditions qui ont présidé à son élaboration ont changé.
- La loi, le programme, fonctionnent plus à base de commandements que d'incitations, même quand il est difficile de faire exécuter les ordres.

Une stratégie basée sur le marché peut également se révéler efficace dans des domaines classiques de l'intervention réglementaire. La protection de l'environnement en est un bon exemple. Gérée essentiellement par des prescriptions, la protection de l'environnement a certes fait des progrès mais à un coût élevé, selon des modalités qui découragent l'innovation et qui portent plus sur les symptômes que sur les causes. Dans ce domaine, des mécanismes de marché imputent aux producteurs et aux consommateurs la totalité des coûts de leurs décisions. Ces derniers orientent donc leurs comportements en fonction des prix et restent libres du choix des solutions. Ce mode de gouvernement, moins autoritaire, est certainement plus efficace puisqu'il permet de mieux tenir compte de la diversité des situations.

La faute à qui ?

La clé pour réinventer la manière de gouverner réside dans l'analyse de chaque législation, de chaque politique (éducation, santé, etc), en se demandant ce qui ne fonctionne pas et où sont les lacunes: la demande, l'information, la concurrence ? Quels éléments doivent être renforcés pour que le marché fonctionne ? Quels autres éléments du secteur public faut-il changer: le système budgétaire, le statut du personnel, le système comptable ? Car à 85% les problèmes relèvent d'erreurs de conception des politiques et de l'inadéquation du système administratif, et 15% seulement de la mauvaise volonté ou de la qualité insuffisante des personnes.

Comment restructurer le marché ?

Les moyens sont nombreux et déjà en vigueur, certains depuis longtemps. Un gouvernement animé par l'esprit d'entreprise cherche à les appliquer plus largement, en lieu et place des législations classiques.

1. **Edicter des règles**. C'est le moyen le plus courant, utilisé depuis toujours. Ainsi les règles d'aménagement du territoire et de la construction délimitent le fonctionnement du marché immobilier.

2. **Informer les consommateurs**. Si ces derniers peuvent choisir entre plusieurs fournisseurs, les pouvoirs publics sont en mesure de provoquer des changements importants simplement en fournissant des informations sur la qualité des fournisseurs. La ville de Visalia propose contre rétribution une analyse énergétique et une notation des bâtiments, ce qui incite les propriétaires à améliorer la qualité énergétique de leurs bâtiments afin de rester compétitifs en cas de vente.

3. **Créer ou stimuler la demande.** En fournissant aux usagers les moyens financiers de se procurer des services, l'Etat stimule la demande. Ainsi l'introduction de bons pour l'accès aux crèches et jardins d'enfants a favorisé l'émergence d'un marché qui répond à ce besoin spécifique.

4. **Stimuler l'offre du secteur privé**. Les autorités négocient avec le secteur privé pour que ce dernier investisse, notamment dans le développement urbain. Des villes accordent des dérogations au plan de zones pour les promoteurs qui acceptent de prendre en charge des équipements collectifs.

5. **Combler des lacunes du marché.** Il est fréquent que les opérateurs économiques privés abandonnent des secteurs du marché jugés trop risqués ou peu profitables. Ainsi des prêts aux petites entreprises et aux entreprises dirigées par des femmes et des membres des minorités. C'est pourquoi de nombreuses collectivités favorisent la création d'instituts de crédit semi-publics pour combler cette lacune.

6. **Susciter la création de nouveaux marchés**. Parfois les autorités ne se limitent pas à créer une entreprise, comme cité ci-dessus; elles s'attaquent à un marché tout entier. Tel est le cas avec les caisses de santé (HMO). La première d'entre elles fut fondée en 1929 par les services industriels de Los Angeles. L'expérience ne se développa pas jusqu'à ce que le Congrès adopte en 1973 une loi prévoyant des subventions fédérales et imposant aux employeurs d'offrir à leurs salariés le choix d'une caisse de santé lorsqu'il en existe une dans la région.

7. **Partager le risque entre public et privé.** Pour développer l'offre d'une prestation, l'Etat peut participer aux risques qu'implique la nouvelle offre. Ainsi la ville de Tampa (chapitre 1) garantit durant cinq ans les prêts destinés à la rénovation des logements sociaux. Dans les années 30, le gouvernement fédéral a profondément modifié le marché bancaire en introduisant une assurance pour les épargnants.

8. **Modifier la politique d'investissement.** Les collectivités publiques disposent de capitaux considérables: fonds de retraite, fonds de réserve et autres liquidités. Par le choix de leurs investissements, elles peuvent avoir un impact important sur l'offre de capitaux. En autorisant les fonds de retraite publics à placer 5% de leurs avoirs dans le capital-risque, l'Etat du Michigan a donné une impulsion décisive à ce secteur. L'Afrique du Sud a appris à ses dépens ce que peut signifier une politique de désinvestissement. Les caisses de pension publiques ont créé un conseil des investisseurs publics qui établit des critères de placement à l'intention de ses membres.

9. **Agir comme intermédiaire entre l'offre et la demande.** Pour accroître la

transparence du marché, l'Etat peut jouer le rôle d'intermédiaire, comme nous l'avons vu au Michigan dans le domaine de la formation continue (chapitre 6).

10. **Jouer sur l'incitation fiscale.** Réductions d'impôt, taxes d'incitation, taxes modulées selon le degré d'impact négatif d'une activité — ainsi faire varier le péage en fonction du taux de charge d'une autouroute — sont des moyens efficaces pour modifier les comportements et restructurer un marché.

11. **Renforcer les communautés.** La restructuration des marchés ne s'adresse pas seulement aux acteurs de l'économie privée mais également aux communautés et aux organisations à but non lucratif. Les mécanismes du marché sont impersonnels et impitoyables; même idéalement structurés, ils créent des inégalités. Il est donc important de renforcer simultanément le pouvoir des communautés — familles, voisinage, associations. A Washington, les locataires de logements sociaux disposent d'un droit d'emption favorable en cas de vente des immeubles par appartement. A Fort Collins (Colorado), les promoteurs doivent obtenir l'accord des représentants du quartier avant de déposer leur projet devant l'autorité municipale.

11.
Un nouveau modèle de gouvernement

Voilà, le parcours est terminé. Un parcours rapide bien sûr, et un résumé incomplet. Le mieux est encore de lire l'ouvrage d'Osborne et Gaebler qui a servi de matière première à cet essai; un ouvrage truffé d'exemples et de témoignages concrets, d'expériences passionnantes et d'innovations audacieuses.

Sur la base de leurs observations, les deux auteurs ont énoncé les dix principes d'un gouvernement animé par l'esprit d'entreprise (page 4). Dix principes pour analyser sous un angle nouveau une administration, une collectivité publique et, plus généralement, n'importe quel problème auquel sont aujourd'hui confrontées nos sociétés. Cette grille d'analyse propose en effet un regard neuf sur le rôle de l'Etat, sur son fonctionnement et ses manières d'agir. Elle ne résulte pas d'une théorie qui, à l'instar du libéralisme ou du marxisme, voudrait soumettre le monde à ses catégories: elle est le fruit de pratiques qui se développent dans des collectivités locales et régionales aux Etats-Unis, pour répondre à la fois à la crise des finances publiques et aux dysfonctionnements de l'Etat interventionniste. Des pratiques, et c'est probablement là l'essentiel, constamment soumises à l'épreuve des résultats obtenus.

Villes et Etats du Nouveau Continent ne sont d'ailleurs pas seuls à expérimenter de nouvelles voies de gouvernement. La Suède socialiste a entrepris de reconstruire son édifice social de l'intérieur, face à l'impossibilité d'alourdir encore la charge fiscale. Une meilleure qualité des prestations et un usage plus efficace des deniers publics passent par une mise en concurrence des prestataires de service, publics comme privés, et par un choix plus étendu pour les usagers. Le gouvernement a adopté un système budgétaire triennal et, dans ce laps de temps, les dépenses, la productivité et les résultats de chaque administration sont passés au peigne fin.

Le gouvernement britannique a réorganisé le service national de la santé, séparant clairement les fonctions de gestion

de la politique de la santé et de fourniture des prestations, et imposant aux hôpitaux et aux groupes de médecins de concourir pour des contrats de prestations.

Au Canada, le gouvernement a autorisé les ministères à transférer des ressources d'une ligne budgétaire à une autre et à conserver une partie des soldes éventuels d'une année à l'autre; en contrepartie, les ministères sont contraints d'évaluer de manière plus précise leurs résultats.

L'Australie a adopté des méthodes budgétaires et de gestion qui mettent l'accent sur la comparaison des ressources utilisées et des résultats obtenus. Cette réforme a imposé aux administrations une réduction budgétaire de 3,75% sur trois ans mais leur a garanti une plus grande souplesse dans l'usage de leurs ressources et la possibilité de disposer de l'argent résultant des économies supplémentaires réalisées.

Amsterdam a décentralisé non seulement son système scolaire en accordant à chaque établissement son autonomie de gestion, mais encore toute son administration dans les seize quartiers de la ville.

C'est probablement la Nouvelle Zélande qui a poussé le plus loin la révolution de son service public. Les travaillistes au pouvoir n'ont pas hésité à transformer plusieurs administrations de prestations en entreprises autonomes — dans les domaines de l'énergie, des transports, de la banque et des assurances, des télécommunications et de la poste — et à en vendre d'autres au secteur privé — une compagnie pétrolière, plusieurs banques, une compagnie maritime et la compagnie aérienne nationale. Puis le gouvernement a restructuré le service public en distinguant les fonctions de gestion, de réglementation et de prestations sociales.

Mais qu'on ne se méprenne pas: ce nouveau modèle n'a rien à voir avec le dernier gadget à la mode propagé par des technocrates superficiels, pressés d'appliquer à l'administration publique les recettes-miracles de la gestion d'entreprise. Lorsqu'on parle d'un nouveau type de gouvernement, animé par l'esprit d'entreprise, à gauche c'est le mot entreprise qui peut faire peur: que viennent faire dans cette galère le profit, la rentabilité à court terme, l'intérêt privé ? Or c'est à Jean-Baptiste Say, économiste français de la fin du XVIIIe siècle, que font référence Osborne et Gaebler. Pour Say, l'entrepreneur est celui qui trouve de nouvelles manières d'engager les ressources disponibles, de façon à améliorer la productivité et à augmenter l'efficacité de son action. Et cet état d'esprit peut également s'appliquer au fonctionnement de l'Etat, au service de l'intérêt public et des objectifs collectivement choisis. Nous y reviendrons.

Pourquoi un nouveau modèle ? Parce qu'il s'agit vraiment d'une nouvelle manière de concevoir le rôle de l'Etat, d'un modèle renouvelé du politique, d'une redéfinition des rôles respectifs des citoyens-usagers et des autorités. Le paradigme qui prévaut aujourd'hui encore, celui du *new deal* aux Etats-Unis, de l'Etat providence en Europe et de sa version modeste en Suisse, ce paradigme n'est plus apte à rendre compte de la réalité actuelle.

Les autorités ont tout essayé pour tenter de redresser la barre aux premiers signes d'essoufflement de l'Etat providence. Tous les scénarios ont échoué, celui du renforcement du modèle — centralisation et bureaucratisation, augmentation des budgets publics pour financer la demande accrue de prestations —, comme celui de la déréglementation, du marché-roi très à la mode aujourd'hui.

C'est encore le débat idéologique qui domine actuellement la scène politique. Un débat dont on doit bien constater qu'il est sans issue parce qu'il fait référence à des paradigmes dépassés, à des postulats inadaptés aux caractéristiques et aux besoins des citoyens de ce temps. Et ce n'est pas un hasard si les premiers signes du renouveau, Osborne et Gaebler ont pu les déceler au niveau local, là où les responsables politiques et administratifs sont confrontés à des revendications et à des problèmes très concrets comme l'explosion de la criminalité, les lacunes et le manque d'impact de la politique sociale, la dégradation du système scolaire et des équipements collectifs. Cette nouvelle

manière d'aborder les problèmes, cette recherche d'un nouveau modèle, nos deux auteurs les ont trouvées auprès d'une nouvelle génération de responsables administratifs et de magistrats, auparavant cadres dans l'économie privée, militants dans les mouvements sociaux ou journalistes, qui ont apporté un regard neuf dans leur fonction publique.

Néanmoins les personnes, même visionnaires, ne peuvent à elles seules imposer le changement; d'autres facteurs sont nécessaires. Une crise tout d'abord, qu'elle soit financière, économique ou politique, constitue un terrain favorable à l'innovation: les situations de tension et de désarroi, l'échec des solutions classiques peuvent inciter à considérer les problèmes d'un œil neuf. Ce terrain sera d'autant plus favorable que «l'infrastructure civique» d'une collectivité est développée; par quoi il faut entendre le réseau informel des citoyens et des organisations préoccupés par l'intérêt public. Se tissent alors des relations de confiance et se manifeste le soutien indispensable au processus de changement, opération toujours difficile et risquée.

Le paradigme du gouvernement animé par l'esprit d'entreprise ne livre pas de recettes à appliquer mécaniquement et indistinctement. Il s'agit avant tout d'une démarche qui permet d'aborder les problèmes de manière pragmatique et d'élaborer des solutions sur mesure. Tout le contraire d'un placage idéologique, d'une conception faite d'a priori, qui cherche à violenter la réalité sociale.

Ce modèle est bien plus qu'un simple outil technique destiné à rationaliser le fonctionnement de l'Etat et, en définitive, à économiser les deniers publics parce que les contribuables renâclent à payer plus d'impôts. La naissance du nouveau paradigme doit certes beaucoup à la crise des finances publiques que connaissent peu ou prou tous les Etats développés. Mais il doit plus encore au constat de l'échec des ambitions de l'Etat providence, à l'évidence enfin reconnue que plus de règlement, plus de fonctionnaires et plus d'argent entretiennent les problèmes davantage qu'ils ne les résolvent. Il doit aussi beaucoup aux exigences de liberté, d'autonomie, de possibilité de choix exprimées par les citoyens-usagers.

Et c'est là que nous rejoignons la question des valeurs. Les mécanismes du marché, le jeu de la concurrence, l'esprit d'entreprise mis au service des tâches de l'Etat, dès lors que ces dernières ne relèvent pas de la fonction d'autorité, ne conduisent pas seulement à un meilleur rapport qualité-prix des prestations offertes et à des économies. Le gouvernement animé par l'esprit d'entreprise garantit aussi une plus grande adéquation de l'offre à la demande; il réhabilite le citoyen-usager, libre de ses choix, au contraire du citoyen-administré; il valorise la société civile et ses initiatives et assure le respect de la diversité sociale, contre le traitement uniforme et réducteur des problèmes; et parce qu'il attribue une véritable responsabilité aux administrations dans l'accomplissement de leurs tâches, il améliore les conditions de travail de la fonction publique.

L'allégement de l'Etat prôné par les néolibéraux ouvre la voie à une société à deux vitesses où règne la loi du plus fort. La préservation, voire le développement des acquis, défendus par la gauche traditionnelle, repose sur le paradigme dépassé de l'Etat-régulateur omniprésent. Reste donc à expérimenter le gouvernement animé par l'esprit d'entreprise.