

Pour une réforme du service public. Partie 4, Vive la concurrence!

Autor(en): **Delley, Jean-Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

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

Heft 1168

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1009419>

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.

4.

POUR UNE RÉFORME DU SERVICE PUBLIC

Vive la concurrence !

POUR UNE RÉFORME DU SERVICE PUBLIC

Cet article fait partie d'une série que nous publions, inspirée d'un récent ouvrage qui fait fureur aux Etats-Unis: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, de David Osborne et Ted Gaebler (New York, 1993, Plume Book).

Sont parus dans les numéros précédents:

«Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat» – DP n° 1165.

«Lâche la rame et tiens le gouvernail» – DP n° 1166.

«Le pouvoir aux usagers» – DP n° 1167

(jd) Dans un précédent article (DP n° 1166), nous posons la question de savoir comment organiser la fourniture de biens et de services publics de manière à motiver ceux qui assument cette fonction à améliorer la qualité des prestations et à 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 secon-

Le ramassage des ordures à Phoenix

CONCURRENCE

La ville de Phoenix ne s'est pas limitée à faire jouer la concurrence pour le ramassage des ordures. Elle l'a introduite également pour le nettoyage et l'entretien de la voirie, les travaux d'impression, la sécurité, la gestion des parkings et des terrains de golf notamment.

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. ■

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.

daïres 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 scolaire.

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 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 imposant un écolage maximum équivalant au 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 désagrégation scolaire. 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 établissements 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. ■