

# **Pour une réforme du service public. Partie 11, L'État au secours du marché, le marché au service de l'État**

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

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

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

Heft 1175

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1009494>

## **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.

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

## 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:

1. «Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat» – DP n° 1165.
2. «Lâche la rame et tiens le gouvernail» – DP n° 1166.
3. «Le pouvoir aux usagers» – DP n° 1167.
4. «Vive la concurrence» – DP n° 1168.
5. «Priorité aux objectifs» – DP n° 1169.
6. «Et si l'on s'intéressait un peu aux résultats?» – DP n° 1170.
7. «Priorité aux besoins des usagers» – DP n° 1171.
8. «Gagner de l'argent, pas seulement le dépenser» – DP n° 1172.
9. «Prévenir vaut mieux que guérir» – DP n° 1173.
10. «Moins de hiérarchie, plus de participation» – DP n° 1174.

(jd) 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 néolibéraux 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.

Répetons-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 défauts 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 épisodes, 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 bien connues:
- 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 symp-

# 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. **Informers 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. **Comblers 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 pallier 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 (DP n° 1166) 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 (DP n° 1171).

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 autoroute — 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. ■

## 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.



tômes que sur les causes. Dans ce domaine, des mécanismes de marché (DP les a évoqués à plusieurs reprises) 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. ■