

Gagner de l'argent, pas seulement le dépenser

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Domaine public**

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

Heft (1)

PDF erstellt am: **09.08.2024**

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>

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.

Phoenix 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 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 déboursier 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 installations 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 sandwiches 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 budgétés. 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.