

Zeitschrift: Domaine public

Herausgeber: Domaine public

Band: 31 (1994)

Heft: 1166

Artikel: Pour une réforme du service public. Partie 2, Lâche la rame et tiens le gouvernail

Autor: Delley, Jean-Daniel

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1009398>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

2.

Lâche la rame et tiens le gouvernail

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).

Dans DP 1165 est paru «Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat».

LE TIERS-SECTEUR,

celui des organisations volontaires à but non lucratif, 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.

(jd) 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 identifie et définit les problèmes puis réunit les ressources pour que les acteurs sociaux trouvent 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 les rameurs détiennent une situation de monopole.

Séparer décision et fourniture de prestations

Aujourd'hui les pouvoirs publics doivent fai-

re 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 de faire, 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 réaliser ces délégations de

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.

LES DIX PRINCIPES DU GOUVERNEMENT ANIMÉ PAR L'ESPRIT D'ENTREPRISE

- 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;
- restituer le pouvoir aux citoyens-usagers en leur donnant les moyens de contrôler l'action de l'administration;
- contrôler régulièrement l'impact des prestations publiques;
- agir en fonction des objectifs à atteindre et non des procédures à respecter;
- considérer les bénéficiaires des prestations comme des usagers et leur offrir des choix véritables;
- prévenir les problèmes plutôt qu'intervenir après coup avec de nouvelles prestations;
- imaginer comment gagner de l'argent et non simplement le dépenser;
- décentraliser la prise de décision et favoriser la gestion participative;
- donner la priorité aux mécanismes du marché et non à l'approche bureaucratique des problèmes;
- promouvoir la concurrence entre les prestataires de services.

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.

Allégé donc plus fort

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 allègement lui permet de concentrer ses forces dans sa fonction de décision, de pilotage, dans 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.

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, de mieux répondre aux besoins des usagers, de les libérer de procédures paralysantes, de 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 néolibérale 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. ■

MAISON SOLAIRE

Energie, consommation zéro (ou presque)

(jd) Chauffer son logement sans apport énergétique électrique ou fossile (ou presque), c'est possible même en Suisse et sans perte de confort. Le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux l'atteste après avoir analysé deux ans durant cinq maisons à deux appartements à Wädenswil (ZH).

La première condition, c'est une isolation optimale: des fenêtres adéquates permettent de réduire de 30% le besoin en chaleur, une meilleure isolation des façades, du toit et du sol fait gagner 20% supplémentaires et la récupération de la chaleur interne encore 15%. Ce gain est aujourd'hui la norme pour les techniques de basse énergie.

Le solde de l'énergie nécessaire est apporté par accumulation saisonnière de l'énergie solaire et épargné par un système astucieux de ventilation. L'aération traditionnelle coûte cher en chaleur. A Wädenswil, point n'est besoin d'ouvrir longuement les fenêtres à la saison froide: l'air frais est préchauffé grâce à l'énergie retirée de l'air vicié. L'énergie solaire provient d'un capteur en façade (4/5°) et du vitrage de la façade sud (1/5°); elle est stockée dans un bassin d'accumulation de 20 m³ d'eau.

Par mesure d'économie, les besoins de pointe pour les jours de très grands froids sont couverts par un chauffage à bois d'appoint. Consommation annuelle: 250 kilos de bois, l'équivalent d'un quintal de mazout, soit vingt fois moins que la consommation d'une maison conventionnelle moderne équivalente. ■

Messprojekt Nullheizenergiehäuser in Wädenswil, Schlussbericht Phase I, EMPA, Abteilung Haustechnik, 8600 Dübendorf.