Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 5 (1993)

Artikel: Economie - Etat : des frères ennemis?
Autor: Bürgenmeier, Beat
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-833054

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

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

BEAT BÜRGENMEIER

DIE ZUKUNFT DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES IN DER SCHWEIZ

LE SERVICE PUBLIC EN SUISSE -INTERROGATIONS SUR L'AVENIR

Economie - Etat : Des frères ennemis ?

Beat Bürgenmeier

L'évolution des déficits publics en Suisse a surpris de nombreux observateurs par sa rapidité et son ampleur. Certes, les difficultés conjoncturelles en sont en partie responsables, mais son origine est plus lointaine et revêt un caractère plus structurel. Souvent l'évolution disjointe entre dépenses et recettes publiques était cachée par des excédents de comptes des dépenses courantes des collectivités publiques bien qu'un examen attentif de l'évolution des comptes financiers ait fourni des indicateurs de cette disjonction. Afin d'éviter une situation explosive, les collectivités publiques étaient, à des degrés variables il est vrai, appelées à prendre des mesures agissant à la fois sur une limitation des dépenses et sur une augmentation des recettes. Les différents plans d'action se sont accompagnés partout d'une interrogation plus fondamentale sur le rôle et la place de l'Etat dans l'économie. Dans un débat polarisé et médiatisé, cette interrogation s'est servie du cliché opposant le marché générateur de richesses à un Etat improductif misant sur les vieux antagonismes entre Etat et Economie, entre sphère publique et sphère privée et entre le collectif et l'individu.

Non seulement la philosophie libérale soucieuse des libertés individuelles semble se traduire en simple slogan partisan, mais également la compréhension d'une économie de marché social semble laisser la place à une confusion qui n'y voit qu'une construction du passé inapte à gérer les profondes mutations de notre temps. Ainsi la mondialisation des échanges ravive la concurrence internationale et fait apparaître les actions d'un Etat national comme anachroniques, empêchant tout aménagement institutionnel compatible avec le fonctionnement de marché autorégulateur. Des exigences de «moins d'Etat» au début des années quatre-vingt et de «la privatisation et la revitalisation» des années nonante illustrent cette évolution du débat public sur le rôle et la place de l'Etat.

Cette contribution s'oppose à une interprétation polarisée de l'Etat et cherche à montrer qu'une voie médiane issue des expériences du passé a toujours dû concilier les objectifs économiques du marché avec ceux d'autres formes de la prise de décisions collectives. Elle est divisée en trois parties:

La première rappelle que dans l'évolution de l'histoire économique, le marché ne se trouvait pas limité par une action plus étendue de l'Etat, mais que ce dernier était appelé à intervenir chaque fois que des échecs inhérents au fonctionnement du marché rendaient son intervention politiquement nécessaire. La causalité ne peut être renversée.

La deuxième partie insiste sur le fait que chaque politique économique issue d'un échec de marché doit également concilier des échecs de politique. Sciences économiques et sciences politiques forment un tout qui ne peut être dissocié qu'à des fins théoriques. Sur le plan opérationnel et pratique, les deux se confondent.

La troisième partie enfin, montre qu'il n'est dès lors pas possible d'utiliser le même critère pour évaluer l'action privée et publique. Conceptuellement, productivité privée et productivité publique restent distinctes et incommesurables. Cette contribution reprend donc pour l'essentiel des thèses que nous cherchons à développer depuis la parution de notre «Plaidoyer pour une économie sociale» (Bürgenmeier, 1990).

1. Rappel historique de l'intervention de l'Etat dans l'économie

Des économistes hostiles à toute intervention active de l'Etat dans le fonctionnement de l'économie arguent en général que «... cette action produira, par un concours de conséquences non voulues, l'exact opposé de l'objectif poursuivi» (Hirschman, 1989, p. 71). L'effet pervers est donc le produit du fonctionnement supposé autorégulateur de l'économie. Or, si ce fonctionnement est compris comme un processus évolutif retracé par le changement institutionnel de nos sociétés (cf. Polanyi, 1988), le rôle croissant et actif de l'Etat apparaît comme une conséquence d'échecs de marché et non pas comme une cause limitant les effets d'un marché autorégulé. La pensée libérale originelle façonnée par J. Locke, A. Smith et J.S. Mill ne visait d'ailleurs pas à discréditer l'Etat. «L'effet pervers» ne peut être compris qu'en relation avec un ordre social qui se veut immuable (Boudon, 1977).

En effet, J. Locke (1986), tout en s'intéressant à l'individu, à la protection de sa vie et à la garantie de ses libertés et possessions, n'en a jamais déduit pour autant qu'il fallait un Etat faible et passif (Roll, 1973). Bien au contraire, il exigea une suprématie de l'Etat sur l'individu afin d'assurer l'épanouissement de chaque individu. Mais en définissant la préférence première de l'homme comme étant la garantie de ne pas être dépossédé, il a réduit le contenu politique d'une société à une expression purement économique. Il n'est dès lors pas étonnant que les luttes sociales aient toujours tourné autour du problème de la redistribution des revenus et des fortunes, qui n'a pas trouvé son expression dans cette vision libérale qui pourtant a permis d'affirmer des droits de l'homme, au moins dans leurs principes.

Au 18e siècle en effet, la prospérité économique aidant, A. Smith met en évidence la motivation première d'un individu, celle d'acquérir des richesses. Le libéralisme situe donc l'individu face à l'Etat qui doit donner la priorité à l'accumulation de richesses, notamment en facilitant l'échange, en garantissant l'ordre et en défendant la propriété.

L'aspect social n'a été introduit dans la doctrine libérale qu'au 19e siècle. J.S. Mill apparaît comme l'économiste humaniste des théoriciens classiques. La société était pour lui, définie par la somme d'actions individuelles placées sous l'autorité de l'Etat. Il a notamment affirmé que chaque individu devait s'occuper de lui-même tout en prenant à sa charge une partie des tâches publiques. La société est donc formée par des individus motivés par leurs propres intérêts. Elle est dès lors, organisée d'une manière telle que seuls les intérêts individuels sont exprimés par l'Etat. L'idée du contrat social est niée puisque la société en tant que «chose publique» n'a pas d'existence propre.

L'Etat n'a qu'un rôle purement représentatif. Pour qu'une telle société ne soit pas dévorée par un égoïsme généralisé, J.S. Mill compte sur l'éducation pour que se développent des comportements non utilitaristes.

Dans les faits, cette vision libérale du fonctionnement de la société s'est graduellement ajustée aux besoins d'une société dont l'organisation ne faisait que se compliquer suite à l'industrialisation croissante. Dans cette optique, un des rares ayant prévu cet ajustement est Sismondi (Waeber, 1991). Les besoins croissants d'une société hautement organisée ont notamment conduit à confier une autorité concrète à l'Etat dans le domaine social. Ils nous ont aujourd'hui considérablement éloigné des visions de J. Locke, A. Smith et de J.S. Mill. Une société vraiment libérale n'a jamais existé. L'organisation économique a dû concilier la subjectivité individuelle avec l'objectivité sociale. L'Etat avait son existence propre qui influençait le comportement individuel. Il n'était pas exclusivement défini comme une addition d'individus n'agissant que dans leurs seuls intérêts.

Nous avons confronté ailleurs la théorie libérale aux faits économiques (Bürgenmeier, 1990). En discutant les différents thèmes qui ont fait l'objet de controverses quant à l'intervention de l'Etat, nous avons mis en évidence que le principe de la non-intervention, qui semble également se dessiner dans le néolibéralisme actuel, a dû accepter dans le passé des exceptions qui sont la conséquence de failles de la doctrine libérale. En aucun cas, l'examen de l'histoire de l'intervention croissante de l'Etat apparaît comme une limitation du libéralisme. Bien au contraire, l'influence croissante de l'Etat dans l'économie était le seul moyen de garantir le fonctionnement des marchés. Comme J.M. Keynes l'a formulé dans sa théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie:

> *L'élargissement des fonctions de l'Etat... nous apparaît au contraire, et comme le seul moyen possible d'éviter une complète destruction des institutions économiques actuelles et comme la condition d'un fructueux exercice de l'initiative individuelle (Keynes, 1969, p. 373).*

La confusion entre un marché autorégulé et un Etat passif provient de l'interprétation fallacieuse que l'histoire a fait de la main invisible d'Adam Smith.

Peu d'auteurs sont conscients que cette main invisible était conçue comme une exigence morale des individus face à un pouvoir féodal arbitraire (Bridel, 1989) et non pas comme une justification d'une politique du laisser-faire. Comme Walras le formule: «*Laisser-faire, laisser-passer*... est une économie politique qu'on pourrait apprendre en une matinée à un perroquet à l'aide de quelques morceaux de sucre» (Jaffé, 1965, lettre N° 311, pp. 443-444, L. Walras s'adressant à V. Cusumano). Comme pour la main invisible, l'histoire de la pensée économique fait un usage fort sélectif des idées de Walras pour ne retenir que la construction de l'équilibre général en concurrence parfaite. Or, pour assurer même théoriquement le fonctionnement d'une telle économie, il faut un Etat qui dispose de ses propres ressources et qui incarne les aspects sociaux. L'économie ne peut être séparée du social. Les questions de justice sociale sont interdépendantes des problèmes économiques

(Bürgenmeier, 1993). Illustrons cette argumentation à l'aide du débat sur l'éducation qui connaît un regain d'intérêt, par le simple fait que les difficultés du financement des dépenses publiques en Suisse font gagner du terrain à ceux qui cherchent dans ce domaine aussi à alléger les fonctions de l'Etat par des privatisations (cf. FNRS, programme national N° 33).

L'éducation a été pendant longtemps entre les mains de l'Eglise. Sans être vraiment privée, elle n'était en tout cas pas considérée comme une affaire collective. Selon la thèse libérale, elle doit être soumise à un régime de concurrence et le prix de l'éducation d'un enfant doit être fixé sur un marché privé. Au milieu du siècle dernier, le problème de l'intervention de l'Etat était au centre des débats. La constitution du capital humain en tant que facteur de production naissant, a fait surgir une controverse violente à l'image du système éducatif de l'époque, notamment en Ecosse et en Angleterre. En Ecosse aucun contrôle n'existait, le professeur était payé directement par les parents. En Angleterre au contraire, la loi réglait la profession de l'enseignement (West, 1964). Il n'est donc pas étonnant que la thèse libérale défendue par A. Smith, Ecossais lui-même, l'ait emporté malgré les arguments de J.S. Mill en faveur de l'éducation publique. A ce stade, il est intéressant de rappeler les principaux arguments qui délimitent les possibilités d'intervention de l'Etat.

Pour A. Smith, seul le versement d'un certain revenu directement à l'enseignement garantissait un bon enseignement lequel, à son tour, attirait plus d'élèves. Un enseignant jugé meilleur par les parents était mieux rémunéré. Ce point de vue partagé par beaucoup, a néanmoins été soumis à la critique en ce qui concerne une formation particulière, celle de la médecine.

Afin de protéger le patient, l'Etat était appelé à réglementer non seulement les critères d'admission, mais également les conditions de formation dans les facultés de médecine. A. Smith s'y opposait par un argument devenu traditionnel dans l'optique libérale. Selon lui, une réglementation quelconque ne fait que renforcer une position de monopole des universités formant les médecins et entraîne une augmentation des prix des soins médicaux. La formation médicale doit donc rester privée, la souveraineté du consommateur doit être respectée.

Dans le cas particulier de la médecine, A. Smith n'a pas été suivi, mais l'Angleterre victorienne devait lui donner raison sur le principe de l'école privée en écartant les contre-arguments de J.S. Mill. En posant la question: «Est-ce que l'acheteur est toujours qualifié pour juger correctement un bien?» Mill a évoqué pour la première fois l'échec du marché car, si l'acheteur n'est pas compétent, la concurrence et le marché ne peuvent fonctionner et l'intervention de l'Etat se justifie. Dans le domaine des écoles, les incultes ne peuvent être juges de leur éducation: l'école doit être publique. Ce type d'arguments a été repris et mis en pratique dans les pays qui ont adopté l'éducation en tant que bien public. L'application du principe de l'école laïque, publique et gratuite, fait ainsi émerger un rôle de l'Etat plus important et plus actif que le libéralisme classique était enclin à lui conférer. L'Etat comme entité propre est appelé non seulement à protéger les plus faibles, mais également à exprimer l'idée d'une communauté solidaire.

L'école publique est clairement un exemple d'une politique économique. L'Etat, par son intervention modifie la qualification de la population active et apparaît pour la première fois comme un investisseur qui, par le biais du capital humain, influence le processus de la croissance économique. En outre, en garantissant l'accès à la connaissance pour tous, il a également une puissante action de redistribution des revenus qui, par la suite a atténué la violence de la confrontation sociale et ainsi minimisé le coût du fonctionnement économique. Si aujourd'hui, le système éducatif connaît des difficultés, elles ne sont qu'accessoirement dues à sa fonction publique. Par une démultiplication des moyens de communication, il a tout simplement perdu le monopole de la transmission du savoir. La perte des rentes qui s'y attachent fait surgir un problème de motivation aussi bien des enseignants que des étudiants. Cette crise de motivation se manifeste également dans les pays ayant adopté un système éducatif privé. Le retour à un libéralisme classique dans les pays ayant opté pour l'école publique n'y changerait rien.

Il faut donc admettre que l'Etat est organisé d'une manière fort complexe, ayant cherché à répondre à des échecs de marché constatés dans le passé. Il n'a pas forcément une unité et admet en son sein plusieurs processus de décisions collectives qui ont supplanté celui exercé par le marché.

2. Mécanismes de décisions collectives

Pour schématiser, deux mécanismes de décisions se superposent: l'un est politique, l'autre administratif. Les groupes d'intérêts constitués sont présents dans les deux.

Mécanisme démocratique

Le mécanisme démocratique se sert de la règle de la majorité simple. Cette règle conduit à une délégation des décisions au législatif qui, dans l'élaboration des lois et des règlements prend garde de ne pas léser les intérêts économiques de la majorité. Même en appliquant scrupuleusement le principe démocratique - un homme, une voix - il faut bien reconnaître que dans la pratique, les voix se trouvent pondérées selon l'importance des différents groupes d'intérêts représentés. Les décisions issues d'un tel processus reflètent donc moins l'Etat comme une entité exogène aux mécanismes économiques, que comme un miroir du tissu relationnel de l'économie. Chaque représentant au législatif cherche à obtenir le plus d'avantages possibles pour le groupe d'intérêt qui l'a délégué. Comme chacun poursuit la même stratégie, le processus démocratique doit donc se soumettre au jeu subtil des coalitions et des prises d'influence indirectes à travers des commissions extraparlementaires. La vision économique selon laquelle on peut mesurer l'importance de l'Etat par les dépenses publiques s'avère être dépourvue de bon sens.

A cela s'ajoute que le processus de décision politique se trouve d'une part décentralisé et d'autre part délégué en partie à l'exécutif.

Le degré de centralisation varie d'un pays à l'autre. Mais les pays connaissant une organisation très fédérale assistent à un éclatement du mécanisme de décision en plusieurs niveaux. Le niveau communal est certainement celui

qui est le plus transparent. La prise d'influence de certains individus ou de groupes d'intérêts sur les décisions parlementaires est souvent connue et se trouve acceptée comme l'expression de la communauté institutionnalisée. Dans la plupart des cas, les décisions publiques cherchent à être au service de cette communauté; il n'y a donc pas d'un côté l'Etat et de l'autre l'économie. Si des conflits surgissent, ils ne reflètent que ceux qui existent de toute façon dans l'économie.

Les inconvénients de cadre institutionnel sont surtout déterminants pour l'expression des préférences. La théorie économique contourne le problème en supposant que les préférences s'expriment au niveau de la société sans être la simple addition des préférences individuelles, mais l'indétermination dans la comparaison interpersonnelle subsiste. Cette difficulté se retrouve également dans la règle de la majorité simple. Elle se manifeste sous trois aspects distincts:

- La règle de la majorité simple ne permet qu'une alternative pour l'électeur, exprimer son accord ou son désaccord. Il n'y a pas moyen de pondérer ses décisions. Cet aspect éclaire la nature même du domaine politique caractérisé par une recherche de pouvoir de décision. Le fait que l'intensité des préférences ne s'exprime pas dans la règle de la majorité simple conduit forcément à la formation de coalitions.

  Les préférences s'expriment grâce à un accord tacite sur l'échange des voix. Cette pratique a comme conséquence que certains projets peuvent être bloqués alors que les accords conclus préalablement empêchent que la majorité refuse un projet favorisant une minorité.
- La théorie économique suppose que tous les acteurs sur un marché sont informés des dispositions des uns et des autres. Pour que le marché puisse fonctionner, il faut que la transparence y règne. Dans le domaine politique, une condition similaire existe, mais ne peut se réaliser, car le votant pris isolément n'est pas vraiment tenu de s'informer. Dès qu'il suppose que sa voix n'est pas décisive, il est tenté de voter en méconnaissance de cause, ce qui est finalement préjudiciable à l'expression des préférences collectives.
- La règle de la majorité simple peut biaiser les résultats en fonction de l'organisation du vote. Le résultat du vote n'est pas déterminé par l'expression des préférences individuelles, mais par l'ordre dans lequel deux alternatives ont été soumises au vote. Cette faiblesse inhérente au mécanisme de décision démocratique est amplement connue sous le nom de paradoxe de Condorcet qui fournit l'explication formelle d'un résultat ne correspondant pas aux préférences exprimées.

Le mécanisme de décision démocratique obéit donc souvent à une logique différente de celle qui régit le mécanisme de la flexibilité des prix. Par son aspect normatif, l'organisation sociale favorise davantage les tentatives de manipulations que celles d'un mécanisme de marché. Il est cependant illusoire de vouloir déterminer l'importance relative des deux mécanismes de décisions collectives. La question n'est pas de savoir si le mécanisme du marché doit l'emporter sur celui de la démocratie, mais d'insister sur la

nature fondamentale complémentaire de deux mécanismes. Les politiques économiques s'appliquent sur les deux terrains. En effet, nous constatons une évaluation normative croissante des problèmes économiques. Cette évolution est le reflet, d'une part des nécessités technologiques nouvelles, et d'autre part des motivations qui surgissent sur le marché du travail. L'abandon des systèmes d'organisation purement hiérarchiques par un nombre croissant d'entreprises par exemple, est dicté par des technologies qui exigent de nouvelles formes de collaboration, de participation et de responsabilisation des travailleurs. Parallèlement, ces changements technologiques affectent tous les secteurs d'activités aussi bien à l'intérieur de l'entreprise que dans leur interdépendance avec d'autres activités et entraînent des mutations sociales. Sur le plan politique, le travailleur traditionnel disparaît et un nouvel électorat mal défini, probablement plus hétéroclite et plus individualiste, émerge.

Ce changement encore mal perceptible a deux conséquences: la recherche de consensus devient plus coûteuse et le gouvernement a tendance à favoriser les groupes de pression établis. Cependant, des coalitions éprouvées sur le plan de la politique économique doivent de plus en plus s'accommoder de la présence de nouveaux groupes de pression qui ne sont pas encore institutionnalisés. Ces coalitions établies servent de catalyseur à une opinion publique souvent mal perçue par le gouvernement et l'aide à guider son action. Par la même occasion le gouvernement peut compter sur ces coalitions pour faire passer l'information notamment lorsqu'il s'agit de populariser une politique économique. Face à l'émergence de nouveaux groupes parfois éphémères, le gouvernement est déconcerté. Il se trouve privé de guide et de relais dans sa politique aussi longtemps que ces groupes n'ont pas trouvé une assise institutionnelle. Il est donc tenté d'entourer ses décisions de précautions supplémentaires: il multiplie des expertises et donne ainsi plus de poids aux administrations publiques.

Mécanisme administratif

Le mécanisme de décision collective démocratique révèle un Etat dépendant des rapports de force sous-jacents à son ordre économique. Mais à l'intérieur des administrations publiques, il en est autrement. Le processus de décision politique, à cause de sa complexité, laisse suffisamment de place à des interprétations et à des ajustements pratiques, chaque service administratif cherchant à tirer profit des carences et à étendre ainsi son pouvoir de décision. Non seulement les administrations peuvent imposer des procédures qui augmentent le coût des transactions, mais elles conditionnent des comportements qui à leurs tour, façonnent les décisions politiques. Le résultat est une expansion bureaucratique coûteuse.

Or, il faut reconnaître que l'administration joue souvent le rôle de bouc émissaire. C'est elle qui doit faire appliquer la politique économique et se trouve donc en première ligne pour aplanir les difficultés d'exécution de certaines mesures. Elle a tendance à favoriser des mesures qui évitent des conflits potentiels avec le public. Elle insiste tout particulièrement sur la praticabilité des instruments de la politique économique. Afin de minimiser

les conflits, elle insiste également sur une base légale claire puisqu'elle cherche à appliquer les règlements à la lettre pour que des conflits éventuels ne puissent pas être tranchés en sa défaveur. Elle est donc très procédurière, ce qui ralentit les mécanismes de décision collective.

Le législatif cherche à soigner sa relation avec l'administration publique afin d'accéder aux informations et d'obtenir son soutien pour des politiques économiques. De nombreux projets ont échoués parce que l'administration publique avait émis des doutes sur leur faisabilité dont les critères deviennent d'ailleurs plus complexes au fur et à mesure que le consensus politique se complique. L'exécutif assure formellement la direction de l'administration publique mais son caractère temporaire ne lui assure souvent qu'une autorité formelle. Il essaie donc d'inciter l'administration publique à collaborer activement à ses projets. Les instruments de motivation sont souvent la promotion interne, le recours aux experts extérieurs et les nominations dans la même tendance politique. De ce fait, L'administration publique dans ses rapports avec d'autres groupes n'est pas exposée à un contrôle sévère. Cela ne veut pas forcément dire que son influence augmente dans la prise de décision collective. Mais en intervenant dans le processus de décision, elle ralentit et augmente le coût de consensus. En outre, elle a tendance à exagérer les difficultés formelles d'exécution et fournit ainsi à son tour des arguments qui conduisent à un blocage institutionnel.

Nous venons de passer en revue deux mécanismes de décisions collectives liés au fonctionnement de l'Etat et les avons mis en parallèle avec le mécanisme exercé par le marché. Nous avons insisté sur le fait que les trois mécanismes sont profondément marqués par le comportement des groupes d'intérêts.

Cette comparaison des mécanismes de décisions collectives débouche forcément sur un contrat d'interdépendance. Les institutions d'une société s'adaptent aux rapports de force mouvants qui s'expriment à travers les mécanismes politiques tandis que la théorie économique insiste sur le caractère immuable du comportement humain. Cette adaptation institutionnelle confère à l'économie un aspect évolutif et déplace le mécanisme de décisions collectives exercé par le marché vers des solutions administratives. De nouvelles mentalités ont émergé: les symboles véhiculés par la société à l'égard de l'économie ont changé, le débat sur la protection de l'environnement en témoigne.

Le mécanisme de décisions collectives exercé par le marché a perdu de son importance relative au profit de deux autres mécanismes. L'un, d'essence plus politique, réglera dorénavant la croissance économique dominante s'assurant que cette croissance est optimale. L'autre résoudra les problèmes de l'équité en créant des conditions propices aux développements de comportements solidaires. Dans l'une comme dans l'autre utopie, l'influence de l'Etat pourrait rester minime. Dans nos sociétés contemporaines caractérisées autant par des échecs du fonctionnement de marché que par un manque de solidarité, des mécanismes politiques ne pouvaient que se développer.

Cette tendance se renforcera certainement avec le problème de l'environnement auquel la théorie néoclassique confère, comme à l'Etat, un caractère exogène au marché. La même logique que pour la fonction publique s'y exprime. La théorie économique contribue ainsi au mythe que seul le retour au fonctionnement du marché permet l'éclosion des libertés individuelles. Que ce message trouve son expression sur le plan politique ne fait que souligner son contenu idéologique.

Les inconvénients de chaque mécanisme de décision collective nous sont connus. En essayant de corriger ceux du marché, les sociétés capitalistes ont évolué vers des régimes mixtes qui, à des degrés divers ont conféré une importance croissante à l'Etat dans le fonctionnement de l'économie. Les inconvénients liés aux mécanismes politiques de décision collective conduisent alors au problème de contrôle des bureaucraties publiques et privées auxquelles on reproche leur manque de productivité comparée à celle des secteurs privés.

3. La productivité privée et la productivité publique

Le coût dû au degré élevé d'organisation de notre société recouvre d'une part, le temps consacré à l'obtention d'un consensus et d'autre part, les transactions de plus en plus laborieuses. Son ampleur est illustrée par le nombre croissant de règlements que les mécanismes de prises de décisions collectives mettent en place. Nous avons souligné que cette réglementation est souvent le résultat de la prise d'influence de certains groupes particuliers sur le fonctionnement de l'Etat. Elle reflète donc également l'interface entre la politique et l'économie. Ces règlements s'accompagnent d'un accroissement des administrations publiques qui, en tant que telles, représentent une activité économique dont l'Etat détient le monopole. Ce monopole public de l'administration d'un pays et de son économie est codifié dans les lois, ce qui souligne une autre interface cette fois-ci entre le droit et le secteur public. En clair, il s'agit d'une activité de services.

Dans ses fonctions, l'Etat subit la transformation vers le tertiaire au même titre que l'économie privée. Comme ses activités représentent une part importante de la valeur ajoutée de chaque pays, le mode de fonctionnement de la fonction publique est devenu l'objet d'études empiriques qui soulèvent un problème fondamental, à savoir celui de l'évaluation d'un processus d'allocation des facteurs de production soustrait au marché. La théorie économique considère les activités publiques comme des biens publics (dont le prix ne peut être fixé sur un marché). Elle confère à ses biens un caractère externe au marché.

Les critères de distinction entre la productivité privée et publique

Un critère simple consiste à reprendre les conditions de l'équilibre général dans la tradition néoclassique et de se demander si leur formulation, aussi proche que possible du principe de la concurrence parfaite, permet le fonctionnement d'un marché non pas sur le plan théorique mais sur le plan pratique. Si tel n'est pas le cas, nous sommes en présence d'un bien public

(Arrow, 1977). Pour évaluer le caractère externe d'un bien public, il faut le soumettre à une analyse coût-bénéfice du point de vue social. Cette analyse cherche à comparer les bénéfices et les coûts lorsque l'Etat intervient dans une économie de marché. Elle soulève des problèmes redoutables concernant l'évaluation et la pondération de ses différents éléments dont certains ne sont pas quantifiables.

L'intervention de l'Etat ne se justifie pas seulement lorsqu'il s'agit d'une externalité au sens strict, mais également lorsqu'il s'agit d'un échec du marché en général. C'est notamment le cas lorsque les consommateurs ne sont pas en mesure d'exprimer un choix qui sert le mieux leurs intérêts. L'Etat pallie cette lacune en intervenant sur ce marché. Nous avons rencontré ce genre d'argument lors du débat sur l'éducation. Les non-instruits ne sont manifestement pas en mesure d'apprécier l'éducation. L'Etat a conféré à l'éducation un caractère de bien public. Cet exemple est représentatif de toute une gamme d'échecs du marché. Des formes plus complexes se manifestent à des degrés divers selon l'importance des coûts de transaction qui gênent le fonctionnement d'un marché, parmi lesquels le plus fréquent est le manque de transparence. Les monopoles du savoir se défendent finalement par la rétention de l'information.

Pour ces différentes raisons, l'activité de l'Etat analysée comme un bien public n'a fait que s'accroître. La part des dépenses publiques, y inclus les prélèvements obligatoires de la sécurité sociale dans le produit national brut des pays de l'OCDE a augmenté en moyenne de 28% au début des années cinquante à 44% à la fin des années septante. Cette extension des biens publics soulève le problème de leur évaluation car le concept de productivité s'avère inapplicable à cette fin.

La modélisation néoclassique met la condition optimale suivante en évidence: il faut que le rapport des productivités marginales physiques soit égal au rapport des prix des facteurs de production, lui-même conditionné par celui des prix des biens et services. Or, comme la production des biens publics se justifie par les échecs de marché, il n'existe pas de prix concurrentiels disponibles pour calculer ce rapport. Il faut donc admettre que le secteur public ne peut être évalué en termes de productivité.

Malgré cette conclusion, l'inefficacité de l'Etat est souvent affirmée, et le danger d'une bureaucratie étouffante évoqué. Une des explications possibles de ces faiblesses est liée à la nature d'un bien public qui nécessite souvent du travail abondant. La théorie de la productivité marginale met en évidence que la relative rareté d'un facteur influence positivement sa productivité marginale. Un travail abondant entraîne donc une productivité faible. Mais en l'absence de marché, nous venons de le voir, l'évaluation d'un bien public est régie par les mécanismes de décision collective qui aboutissent entre autres à des lois sur le statut des fonctionnaires. Le critère unique est donc celui issu du mécanisme démocratique de décision collective. En maintenant les lois sur les statuts de fonctionnaires, l'opinion publique reconnaît que l'administration publique doit garder ses caractéristiques propres ne serait-ce que pour la raison symbolique qu'elle est au service de l'intérêt général.

Cependant, l'affirmation du fait que la production d'un bien public ne peut être évaluée que par voie démocratique, doit être nuancée. Les votations ont tendance à ne mobiliser que la partie de l'électorat qui se sent directement concernée par la décision politique. En outre, les votations se prêtent rarement à évaluer directement la performance d'un service de l'Etat. Dans la plupart des cas la sanction se fait indirectement. Si le pouvoir politique est appelé à exercer un contrôle sur l'administration publique, il est difficile d'interpréter par exemple la non-élection d'un magistrat comme sanction d'une mauvaise gestion.

Il faut donc s'orienter vers d'autres indicateurs de fonctionnement administratif pour disposer de moyens de contrôle de l'efficacité du secteur public.

L'observation empirique de la productivité publique

Des indicateurs se basent surtout sur les aspects répétitifs du travail bureaucratique. Le nombre de dossiers traités à un guichet, le nombre de diplômes délivré par un établissement scolaire, le nombre d'interventions chirurgicales dans une institution de santé publique, le nombre de personnes utilisant des transports publics et le nombre de rapports dressés par la police sont tous des exemples d'une telle tentative de mesurer l'efficacité des activités publiques. Ces séries de statistiques sont ensuite divisées par le nombre de fonctionnaires travaillant dans chaque domaine examiné. Cette manière de procéder se réfère clairement au concept de la productivité moyenne du travail. Les études, dont la majorité provient des Etats-Unis, sont résumées dans Greffe (1981) et ont un dénominateur commun: elles relèvent toutes l'inefficacité croissante de la gestion publique. Le nombre de fonctionnaires a tendance à s'accroître plus vite que la mesure statistique de leur activité. La productivité calculée du secteur public dans les domaines étudiés a donc tendance à diminuer.

Il est évident que ce résultat ne tient pas compte des changements dans la nature des services publics. De nombreuses procédures se sont alourdies à cause des coûts croissants de consensus. Le traitement d'un domaine administratif ne permet pas la comparaison dans le temps ou entre services. Par contre, on peut plus facilement comparer l'activité d'une entreprise publique à celle d'une entreprise privée. Cependant les différences de productivité dégagées s'expliquent à nouveau par le caractère public.

Un autre argument qui revient sans cesse dans la discussion sur l'efficacité des activités publiques est celui de la faible motivation des fonctionnaires qui serait à l'origine de la faible productivité. Cette affirmation part de l'idée que le travail bureaucratique est plus répétitif dans le secteur public que dans le secteur privé et que de surcroît, les fonctionnaires ne sont pas exposés à un système d'incitations basé sur des primes et des gratifications variables. Les rémunérations supplémentaires sont généralement liées à l'ancienneté plutôt qu'à la qualité des prestations.

Cette interprétation - difficile à prouver (Brown, Jackson, 1982) - trahit à notre avis une position plus fondamentale à l'endroit de l'Etat. Elle renoue avec la conception des économistes classiques selon laquelle l'Etat est par

définition improductif et ne fait que perturber l'économie. La modélisation économique qui a suivi a perpétué cette image jusqu'à ce que les théories des choix sociaux et de biens publics émergent et rendent floues les frontières entre les domaines économique et politique. La théorie économique se retrouve confrontée à son analyse positiviste inséparable des jugements de valeur. Pour s'en convaincre, il suffit de constater les efforts que certaines entreprises privées font au niveau culturel afin d'offrir à leurs collaborateurs une source de motivation que ceux-ci ne trouvent plus dans leur travail administratif.

C'est un indice que les problèmes de motivation au niveau administratif existent, aussi bien dans le secteur public que privé. L'incitation purement monétaire s'avère insuffisante. La discussion sur la productivité des activités étatiques cache donc le véritable enjeu: quelle est la finalité du travail dans une société qui n'est plus confrontée aux problèmes de la survie mais au choix de production? Quels besoins doivent être satisfaits en définitive?

4. Conclusion

En comparant des avantages et des inconvénients des différents mécanismes de décisions collectives, nous avons insisté sur leur complémentarité et leur interdépendance qui interdit toute confrontation du marché à objectifs économiques, à l'Etat à objectifs politiques. Fondamentalement, économie et Etat ne sont pas des substituts. Le marché est une construction sociale et sa performance ne sera pas augmentée par une diminution des activités publiques.

Historiquement, il n'est pas non plus possible de conclure sur une hiérarchisation quelconque des mécanismes de décisions collectives. Affirmer la supériorité du marché sur tout autre mécanisme n'a pas un fondement autre que normatif. Le débat sur l'importance et du rôle de l'Etat n'échappe donc pas à un débat sur les valeurs qui en définitive, doivent légitimer toute action publique dans le domaine économique et social. Ce débat sur les valeurs ne peut cependant être promu que si dans le réseau de communication qui structure notre société hautement organisée règne la transparence. Si le débat sur l'avenir des services publics en Suisse devait être essentiellement normatif, il faut connaître ceux qui créent ces valeurs et à qui elles servent.

Références bibliographiques

ARROW, K. (1977), «The organization of economic activity issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation.» In Haveman, R. et J. Margolis (éds.). *Public expenditures and policy analysis*. Chicago: Rand MacNally College Publishing Company.

BOUDON, R. (1987), *Effets pervers et ordre social*, Presses universitaires de France, Paris.

BRIDEL, P. (1988), «Quelques réflexions sur l'idée de 'main invisiable'» dans *Revue européenne des sciences sociales*, N° 82.

BROWN, C.V., Jackson, P.M. (1986), *Public Sector Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 3e édition.

BÜRGENMEIER, B. (1990), *Plaidoyer pour une économie sociale*, Economica, Paris, Collection «Economie contemporaine».

BÜRGENMEIER, B. (1993), «The Misperception of Walras» dans *American Economic Review*, à paraître.

GREFFE, X. (1981), *Analyse économique de la bureaucratie*, Economica, Paris.

HIRSCHMANN, A. (1989), «Deux cents ans de rhétorique réactionnaire: le cas de l'effet pervers», *Annales ESC*, janvier-février, pp. 67-86.

JAFFÉ, W., éd. (1965), *Correspondance of Léon Walras and Related Papers*, 3 vol., North-Holland Publishing Company, Amsterdam.

KEYNES, J.M. (1969), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot, Paris.

LOCKE, J. (1986), *Essais sur la loi de la nature*, présentation et traduction par H. Guineret, Centre de Philosophie politique et juridique, Université de Caen.

POLANYI, K. (1988), *La grande transformation aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Paris.

WAEBER, P. (1991), *Sismondi, une bibliographie*, éditions Slatkins, Genève, tome 1.

WEST, E.G. (1964), «Private versus Public Education, A Classical Economic Dispute» dans *Journal of Political Economy*, N° 72, octobre.