

Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales
Band: 44 (1986)
Heft: 3

Artikel: L'économie privée et les secteurs publics
Autor: Jequier, Rémi
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-139427>

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: 10.07.2025

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

L'économie privée et les secteurs publics

Rémi Jequier,
économiste, Genève

AVANT-PROPOS

Depuis quelques années, surtout dans les pays anglo-saxons, puis en France et aussi en Suisse, des courants de pensées et des mouvements politiques se développent en vue de demander des dénationalisations ou des privatisations (selon l'idéologie de celle ou celui qui en parle), voire des réorganisations fondamentales des secteurs publics. Des transactions, (British Telecom en Angleterre) ou des expertises (CFF) sont des exemples largement connus de ces processus.

Toutefois, il nous semble que parfois certains médias et des livres mettent en avant certains cas (comme les nouvelles prisons privées dans certains Etats des USA) sans analyser les conditions¹ des activités des secteurs publics. Partant d'a priori où ipso facto l'Etat fournit des services de piètre qualité, toujours trop chers et trop lentement, ils estiment que, par contre, l'économie privée produit toujours rapidement et au meilleur prix des articles de bonne composition.

Dans tout différend, qu'il concerne des idées ou des personnes, les torts et les droits ne sont rarement que d'un seul côté. Dès lors, il nous a paru indiqué de présenter (sous forme de tableaux) quelques caractéristiques de l'économie privée et des secteurs publics. De telles données devraient pouvoir au moins relativiser certaines positions un peu trop absolues. Entre les solutions où l'Etat couvre l'ensemble des besoins d'une population et l'utopie marxiste du dépérissement total de l'Etat (deux optiques diamétralement opposées et pourtant issues de la même doctrine), il existe de nombreux stades intermédiaires.

Toutefois, précisons encore que nous laissons de côté tout le secteur des organisations humanitaires, notamment les associations à but non lucratif ou d'entraide qui apportent souvent des solutions appréciables à des problèmes de société mais dont l'impact économique est en général relativement modeste.

De plus, nous préférons parler de **secteurs publics au pluriel** car des tâches souvent accomplies à l'origine par l'économie privée (transports ou énergie par exemple) ne sont devenues publiques que par le vote de lois, voire de modifications constitutionnelles spécifiant les compétences attribuées à telle régie ou tel office.

¹ Voir R. Jequier, *Secteurs publics: Lierre ou gui?* Genève, 1985.

INTRODUCTION

Le but de cet article est de mieux situer les différences existant entre l'économie privée et les secteurs publics.

La fourniture croissante de prestations par ces derniers fait parfois croire que leurs modes de procéder se rapprochent de ceux de l'économie privée. A notre avis, il n'en est rien, une éventuelle convergence entre les deux systèmes ne pouvant être que provisoire, voire superficielle.

Il nous paraît plutôt que des divergences fondamentales existeront toujours entre l'économie privée et les secteurs publics car les motivations, les bases de départ, les démarches conduisent à des objectifs spécifiques: le profit d'une part, le service public d'autre part, soit des différences non pas de degré mais de nature.

Les trois chapitres ci-après énoncent trois démarches qui se voudraient constructives afin de mieux apprécier si telle tâche peut ou non être confiée à la collectivité. Nous nous plaçons sur un terrain méthodologique et non pas sur le plan d'une critique idéologique. En partant de la notion de souveraineté, puis en abordant des critères économiques, nous proposons en troisième lieu une répartition de tâches d'intérêt général selon la classification fonctionnelle suisse des dépenses publiques.

Par le passé, des analyses plus fouillées auraient sans doute conduit à des appréciations plus nuancées et même à des choix antérieurs plus judicieux. Pourquoi n'avoir pas choisi la société d'économie mixte lors de la fédéralisation des sociétés privées de chemins de fer?¹.

Cependant, toute situation n'est jamais irrémédiable: une prestation créée par des particuliers et reprise par un secteur public pourrait retourner à l'économie privée (assurance-incendie des immeubles ou télécommunications par exemple). L'inverse est aussi possible: une tâche privée pouvant devenir l'apanage d'un secteur public.

¹ Cf. passim, R. Jequier, L'art. 751 CO et les collectivités publiques, *Revue genevoise de droit public*, N° 9, novembre 1970.

CHAPITRE 1

Description des tâches publiques d'après le critère de souveraineté

1.0 Critère juridique

En partant des concepts de **souveraineté** ou de **puissance publique**, il est possible d'examiner trois notions du rôle de l'Etat: l'Etat-gendarme, l'Etat-providence et l'Etat tutélaire.

La souveraineté, c'est — brièvement dit — le pouvoir, dans une société politique, de commander et de contraindre. Sans ouvrir le débat philosophique sur les théories relatives aux origines et aux limites de ce terme, il convient de situer concrètement certains de ses attributs.

1.1. L'Etat-gendarme

La souveraineté d'un Etat est indivisible, inaliénable et indélégable: les autorités élues l'exercent sur un territoire délimité par des frontières afin d'y faire régner l'ordre public¹ et d'y dégager pour la population l'intérêt général en exerçant les tâches qui leur sont confiées. De plus, ces autorités doivent faire respecter cet espace par les autres Etats grâce aux relations extérieures — bilatérales et multilatérales — voire par la force armée.

Dès lors, la **police** au sens large et la **défense nationale** sont deux fonctions essentielles de tout Etat souverain qui veut se faire respecter tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de son territoire. La force de dissuasion de ces deux moyens a pour but d'éviter des troubles ou une situation de guerre. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas. Mentionnons encore la **justice** et les **affaires extérieures** ou **étrangères** qui représentent aussi deux tâches fondamentales.

Ce «carré magique» comprend des activités de **contrôle** au sens large devant garantir l'égalité de traitement, la libre circulation des personnes et des biens ou la surveillance de l'espace aérien par exemple. L'objectif visé est de faire respecter l'ordre public, en empêchant des attaques d'autres Etats et, le plus possible, des atteintes à l'intégrité des personnes et à la propriété (tous les délits énoncés dans le code pénal). De plus, lors de différends, la justice doit pouvoir être rendue en toute sérénité d'après les principes en usage dans un Etat de droit. A ces tâches de base s'ajoutent des contrôles tout aussi indispensables: la potabilité de l'eau, la vérification d'une déclaration d'impôts en vue d'une taxation, les aptitudes à exercer telle profession (soignants, serviteurs de la justice). Ajoutons encore des opérations administratives comme la délivrance d'autorisations (cartes d'identité, attestations d'examens) ou la perception de taxes. En résumé, l'Etat-gendarme s'efforce de faire respecter les attributs de sa souveraineté par l'arbitrage, voire par la force.

¹ Selon le Tribunal fédéral, «la sécurité, la tranquillité, la morale et la bonne foi publiques».

1.2 L'Etat-providence

Le progrès technique, les guerres, des crises de diverses natures, l'urbanisation croissante ont conduit à accroître le rôle de l'Etat. Les conflits mondiaux ont par exemple augmenté fortement la part des secteurs publics dans les PNB, car il fallait produire des biens militaires et assurer un approvisionnement équitable de la population et des entreprises. Par la suite, les pouvoirs publics ont gardé certaines des compétences reçues durant les guerres. De plus, souvent pour compenser les souffrances endurées, les autorités ont développé les assurances sociales. En Suisse par exemple, l'AVS est introduite en 1947 alors que la base constitutionnelle date de 1925 et l'échec du premier projet de 1931.

Une autre tendance s'est aussi manifestée au cours des derniers siècles: la reprise par la collectivité de tâches créées puis assumées par des entités privées. L'école publique obligatoire et laïque a supplanté le précepteur particulier, les hôpitaux universitaires hyperéquipés ont remplacé les religieuses aidant les gens à mourir dans des hospices, par exemple. Actuellement, certaines villes ne créent-elles pas des services de loisirs pour les jeunes ou les aînés? Ne parle-t-on pas maintenant d'une politique européenne de la culture? Ajoutons le domaine des transports en commun dont les compagnies privées d'origine sont devenues très souvent des établissements publics ou des régies, voire des sociétés d'économie mixte.

Les quatre domaines cités: **la sécurité sociale, l'instruction, la santé et les transports en commun** ne sont pas des moyens, des instruments propres à sauvegarder rapidement et directement une souveraineté menacée. A côté des organes publics chargés de ces quatre tâches, des sociétés ou des associations privées demeurent très actives dans ces secteurs. Songeons aux cliniques dont certains groupes parsèment les villes, aux écoles privées répondant à des besoins spécifiques.

La prospérité des «trente glorieuses» a permis de répartir par des mécanismes publics des sommes considérables. La Suède, sous l'impulsion de T. Erlanger, Premier ministre socialiste de 1946 à 1969, a poussé très loin ce processus de socialisation à froid.

Du rôle d'observateur attentif, voire de dissuadeur, l'Etat devient acteur. En fournissant des prestations variées (allocations, subsides, rentes, remboursements) dans des domaines sociaux, sanitaires ou éducatifs — domaines qui n'ont pas de prix mais hélas des budgets! — l'Etat veut jouer lui-même au jeu au lieu d'en demeurer l'arbitre.

L'Etat-providence n'est-il pas toujours prisonnier des avantages qu'il concède? Toute demande satisfaite déclenche souvent de nouvelles revendications. Du reste, plus l'Etat devient social, plus il demande les moyens de l'être davantage. Une fois la machine lancée, peut-elle s'arrêter?

Pour compenser la mauvaise utilisation de certaines allocations, l'Etat-providence est parfois obligé d'accorder de nouveaux subsides pour corriger la situation. Citons, par exemple, les cas de personnes formées dans des professions obsolètes qu'il faut ensuite recycler. Certains processus sont proches de cercles vicieux car plus la collectivité subsidie d'un côté, plus elle doit verser d'argent d'une autre poche.

Les systèmes d'aides mis en place pour corriger les inégalités n'arrivent jamais à remédier à toutes les situations. Ils provoquent parfois des jalousies ou des manifestations plus profondes d'envie de certains groupes. La prise en charge par les personnes elles-mêmes et la volonté de s'en sortir ne sont ainsi guère encouragées.

1.3 L'Etat tutélaire

Alors qu'à l'Etat-gendarme s'est peu à peu ajouté un Etat-providence, grâce à une conjoncture économique favorable, ce dernier risque de devenir un Etat omniprésent ou tutélaire. En instituant des procédures de contrôle de plus en plus rigoureuses et détaillées, les autorités risquent de «produire» un Etat tuteur de toutes les opérations nécessitant son concours: «Vous souhaitez entreprendre une activité indépendante» — «Vous désirez acquérir un appartement en propriété par étages» — «Vous envisagez de modifier le paysage de votre jardin» — «Vous lancez sur le marché un nouveau produit», alors vous avez besoin d'une autorisation officielle. A la limite, l'Etat fixe même les prix de vente de telle ou telle prestation fournie par des particuliers: terrains, titres de transport, écolages, soit de transactions privées. Parfois même des conditions draconiennes risquent de mettre en péril telle activité ou d'en renchérir fortement les coûts. Des mesures prises pour la sauvegarde de l'environnement sont nécessaires; toutefois, elles manquent parfois de souplesse et de coordination entre entités voisines.

Ajoutons aussi les revendications prônées en matière de droits sociaux: droits au logement, au travail, à la santé. De telles prétentions impliqueraient la quasi-nationalisation de pans entiers de l'économie.

Une politique de contrôle ne doit jamais perdre de vue les principes du droit administratif (cf. tableau). De plus, elle doit mesurer garder: une intervention peut devenir tracassière voire vexatoire pour la personne sans garantir suffisamment l'intérêt général. Il paraît normal que la pratique de la médecine soit sanctionnée par un diplôme officiel pour éviter la prolifération de charlatans et la mise en danger de la santé d'autrui. Par contre, la répétition d'enquêtes — à de brefs intervalles de temps —, la demande réitérée d'informations identiques deviennent des procédés vraiment tutélaires.

De plus, une telle tendance risque d'émousser peu à peu la volonté d'entreprendre, le désir de se développer, les capacités d'innovation et de créativité. Les progressivités de certaines fiscalités forment déjà des freins à l'accroissement des chiffres d'affaires et des profits. Les administrations ne devraient jamais oublier que les poules aux œufs d'or peuvent s'envoler sous d'autres cieus plus cléments!

L'épaisseur croissante des recueils de lois et de règlements de la plupart des collectivités — soit la densité normative — est un signe concret de cette évolution (même si des analyses démontrent que, dans certains cas, les nouveaux textes remplacent d'anciennes normes). Au lieu d'amender des dispositions dépassées, parfois même tombées en désuétude, les collectivités font marcher en continu leurs moulins législatifs dotés de tous les perfectionnements que permet l'évolution rapide du progrès technique. Dans les domaines des transports, de l'environnement, de l'agriculture, des assurances sociales, ce phénomène est patent. Toutefois, certains sont de plus en plus conscients de la complexité coûteuse et aléatoire des appareils administratifs nécessaires pour appliquer ces normes.

Un Etat devenu activiste, bureaucratique à l'excès, voire tatillon en voulant tout faire et tout contrôler, perd le «vrai» contact avec la population. Les citoyens d'une démocratie semi-directe ne doivent jamais devenir des administrés. Ce serait une forme de démission au profit d'une administration toute puissante. «L'ennui naquit un jour de l'uniformité»!

CHAPITRE 2

Explication des activités privées ou publiques selon des critères économiques

Selon une autre approche, la doctrine économique¹ a mis en évidence des notions qui permettent de déterminer les diverses formes de biens et de services offerts par l'économie privée et les secteurs publics.

2.1 Les critères de rivalité et d'exclusion

Supposons qu'une seule unité d'un bien indispensable soit produite. Pour acquérir ce produit, une lutte pourrait avoir lieu entre tous les intéressés. C'est finalement celui qui offrira le prix le plus élevé qui obtiendra satisfaction au détriment des autres. La quête d'un bien privé implique donc **une rivalité** entre les consommateurs potentiels. Une fois l'objet acquis par une seule personne, toutes les autres doivent renoncer à la jouissance de ce bien (dans une vente aux enchères, par exemple). Les personnes qui n'ont pas pu ou pas voulu payer le prix demandé subissent donc une **exclusion**. Le processus se déroule en trois phases : rivalité, prix fait, exclusion.

D'après ces deux notions, il est possible d'établir la matrice suivante :

BIENS PRIVÉS OU BIENS PUBLICS

	Exclusion	Non-exclusion
Rivalité	Biens individuels ou privés (pains)	Services collectifs mixtes (libertés individuelles)
Non-Rivalité	Services collectifs mixtes (transports collectifs)	Services collectifs purs (éclairage public)

Sur la base de cette grille, les secteurs publics ne devraient en principe pas s'occuper de biens individuels lorsque les processus de rivalité et d'exclusion propres à une économie de marché jouent en plein.

Par contre, les secteurs publics ne devraient fournir que des **services collectifs purs** (appelés aussi purs biens publics) où la rivalité entre consommateurs n'existe pas et où les

¹ Cf. Luc Weber, L'analyse économique des dépenses publiques, Paris 1978, pp. 85-128.

possibilités d'exclusion sont rares. Ces biens, comme la défense nationale ou la police, profitent à toute personne située sur un territoire donné, quelle que soit sa situation matérielle ou sa nationalité, sans qu'aucune ne puisse s'exclure de ce type de prestations. Ces biens sont parfois qualifiés d'insécables ou d'indivisibles car ils ne se partagent pas entre les personnes qui ne peuvent du reste se les approprier. L'offre et la demande de tels biens ne convergent donc pas vers la fixation de prix.

Toutefois, l'Etat gère de plus en plus des **services collectifs mixtes** marqués par la non-rivalité entre consommateurs mais où les possibilités d'exclusion par le moyen de taxes existent: téléphone, télévision, radio, transports collectifs, notamment.

Quant aux **services collectifs mixtes**, caractérisés par une rivalité entre consommateurs et l'impossibilité de l'exclusion, ils sont plus rares. Songeons par exemple à l'exercice de certaines libertés individuelles. La garantie constitutionnelle n'exclut personne mais une rivalité peut apparaître si de nombreux individus veulent s'établir dans un lieu idyllique par exemple (cf. chapitre 4).

Ainsi, aux biens publics ou services collectifs (Public Goods) s'opposent les biens privés ou services individuels (Private Goods). De plus, les biens méritoires (Merit Goods) désignent des prestations qui peuvent être fournies par les économies privée ou publique.

Du point de vue économique — indépendamment de la terminologie — il convient que toute activité soit effectuée de la manière la plus rationnelle possible. Rappelons que le contrôle de l'**efficacité** met en parallèle les résultats obtenus par rapport aux moyens mis en œuvre. Quant au contrôle de l'**efficience**, il met en confrontation les objectifs visés et les résultats obtenus.

2.2 Critères de qualification des tâches privées ou publiques

La démarche visée ci-après consiste à analyser une tâche selon une série de critères afin de déterminer si elle peut être assumée dans d'autres conditions ou d'une autre manière.

Alors que beaucoup parlent in globo de privatisation, voire de moins ou plus d'Etat, il est indiqué de mentionner ces critères qui ne s'appliquent pas toujours à toutes les tâches mais qui peuvent donner des indications utiles. Certaines activités relèvent principalement des secteurs publics alors que d'autres peuvent être ou non de son ressort (voir les exemples cités).

Economie privée ou économie publique: essais de critères *

Critères généraux d'appréciation pour situer une tâche publique ou privée

Critères	Purement étatique ← → Purement privé		
I. Degré de contrôle par l'Etat, de la prestation ou du prix	Les prestations requises sont fixées et contrôlées par l'Etat et s'inscrivent dans le contexte politique. (Papiers, autorisations)	L'Etat contrôle les prestations et les prix d'entreprises indépendantes publiques ou privées. (Transports)	Les prestations et les prix sont soumis aux lois du marché. (Aliments)
II. Degré d'intégration verticale de la production	Production ou attribution, (et consommation) assumées en totalité par l'Etat ou un organisme d'Etat. (Fréquences électromagnétiques)	Production assurée par un établissement public moyennant l'achat sur le marché de produits de base. (Munitions pour l'armée)	Production assurée entièrement par une entreprise privée avec vente éventuelle du produit fini à l'Etat. (Signaux de circulation)
III. Titulaire des droits	100 % propriété de l'Etat. (Usine d'incinération)	Propriété mixte en partie publique et en partie privée. (Port franc)	Institution privée à 100 % effectuant des tâches d'utilité publique. (Service social)
IV. Forme juridique	Administration publique. (Contrôle de l'habitant)	Etablissement autonome de droit public. (Hôpital)	Entreprise de droit privé. (Téléphonique)
V. Financement	100 % par les impôts. (Police)	Totalement ou partiellement par des taxes obligatoires. (Passeport)	Uniquement par les ventes d'entreprises privées. (Aliments)

* Adapté de M. Hauser, «Reprivatisierung von öffentlichen Leistungen», *Wirtschaft und Recht*, Heft 3, 1982.

TABLEAU 2

**Critères essentiels pour privatiser
une tâche publique**

Critères	Privatisation difficile	Privatisation envisageable
1. Genre de tâche	assumée en qualité d'« Etat-gendarme ». (Police, armée)	assumée en qualité d'« Etat-providence ». (Loisirs)
2. Pouvoir compétent	Exécution d'une tâche pour une collectivité supérieure. (Canton pour la Confédération : registres foncier et du commerce)	Exécution d'une tâche sous la propre responsabilité de la collectivité. (Policlinique)
3. Service collectif	Sans exclusion possible de la prestation pour des raisons techniques ou économiques. (Défense nationale)	Exclusion possible de la prestation en renonçant à en payer le prix. (Télévision)
4. Biens méritoires* 4.1. Utilité sociale externe*	Consommation importante pour la société. Risque de carence si la production est confiée à l'économie de marché. (Sel avec iode et fluor)	Consommation non-vitale pour la société ou carence improbable si la production est soumise aux lois du marché. (Expositions variées)
4.2. Préférences individuelles erronées*	Risque probable de mauvaises décisions individuelles aux suites graves. (Diplômes de soignants)	Mauvaises décisions individuelles probablement sans suites graves. (Spectacles)
4.3. Utilité sociale interne*	La capacité financière individuelle ne doit pas être un critère limitatif. (Instruction obligatoire)	Le bien peut n'être fourni qu'aux économiquement forts. (Hélicoptères)
5. Permanence de la fourniture	Tâche vitale sans substitution ou remplacement possible par l'économie de marché. (Ordre public)	Tâche non-vitale ou ravitaillement assuré par le marché. (Publications)
6. Situation de concurrence	Peu ou pas d'offre, difficulté d'entrer dans l'économie de marché. Le consommateur est tributaire du fournisseur actuel. (Justice) (Electricité, gaz, eau)	Beaucoup de concurrents. Entrée facile sur le marché. (Concerts)

* En résumé, le critère repose sur la notion de rivalité ou de non-rivalité des consommateurs. Si l'un d'entre-eux peut obtenir un bien en y mettant le prix aux dépens des autres, il y a rivalité (biens privés). Si le prix n'est pas un critère pour bénéficier d'une prestation, il s'agit de services collectifs (biens publics).

TABLEAU 3

**Critères complémentaires pour privatiser en tout ou partie
une tâche avec ou sans le contrôle de l'Etat**

Critères	Privatisation difficile  Privatisation facile
A. Contrôle de l'efficacité	L'efficacité est difficile à mesurer, les produits sont hétérogènes. (Autorisations) L'efficacité est facile à mesurer, les produits sont homogènes. (Signes distinctifs pour véhicules)
B. Contrôle du prix	Pas de valeur comparable. Un contrôle « objectif » des coûts est difficile. (Recherches fondamentales ou appliquées) Comparaisons possibles ou disponibles. Contrôle « objectif » facile des coûts. (Fournitures d'économat)
C. Appel d'offres	Critères d'efficacité difficiles à préciser. Coûts difficiles à déterminer préalablement. Difficulté de changer de fournisseur. (Prévoyances sociales) Critères d'efficacité faciles à déterminer: estimation sûre des coûts. Possibilité de changer de fournisseur. (Constructions)
D. Imbrications politiques des décisions	La tâche est étroitement liée aux processus politiques. (Ordre public et indépendance nationale) Seule la qualité de la tâche est déterminante. (Soins médicaux)

CHAPITRE 3

Essai de synthèse — critères normatifs

3.1 Les activités

Depuis 1968, une classification fonctionnelle des dépenses et recettes est appliquée, sous l'angle statistique, à toutes les collectivités publiques suisses. Elle répond à la question: A quelle fin une tâche est-elle effectuée? Actuellement, cette classification décimale se présente comme suit pour les cantons et les communes:

0 Administration générale	5 Prévoyance sociale
1 Sécurité publique	6 Trafic
2 Enseignement et formation	7 Protection et aménagement de l'environnement
3 Culture et loisirs	8 Economie publique
4 Santé	9 Finances et impôts

Ainsi, indépendamment des structures organiques très variées existant dans un Etat fédéral, le plan comptable du modèle de compte¹ et cette classification fonctionnelle fournissent des instruments de répartition du budget et de connaissance des masses en jeu. Dans le tableau ci-après, cette classification sert de clé de répartition des trois catégories de biens décrites, avec leurs modes de couverture.

¹ Manuel de comptabilité publique, 2^e édition, 1982, Berne.

I. ESSAI DE RÉPARTITION FONCTIONNELLE DES TÂCHES ⁰⁾

Purs biens publics garantissant la souveraineté		Biens collectifs (non-rivalité mais exclusion)		Biens privés	
Prestations générales à couvrir par l'impôt	Prestations spéciales à couvrir par la taxe	Prestations générales à couvrir par l'impôt	Prestations spéciales à couvrir par la taxe	Participation des budgets publics pour tâches effectuées dans l'intérêt général	Prestations fournies complètement par l'économie privée
Administration générale - Législatif - Exécutif - Chancellerie - Contrôle financier externe et interne - Economat - Comptabilité - Caisse - Personnel - Contributions publiques - Douanes - Informatique - Statistique - Bureautique		Enseignement et formation - Scolarité obligatoire (salaires, bâtiments) - Scolarités pré- et post-obligatoire - Formations professionnelles - Universités et écoles supérieures - Orientation professionnelle - Recherche fondamentale - Bibliothèques - Musées - Théâtres - Opéras - Concerts - Monuments et sites - Parcs promenades - Eglises - Mass media - Sports		Economie publique - Agriculture - Elevages - Cultures - Tourisme - Zones industrielles - Garages - Impressions - Construction - Immeubles locatifs	
Sécurité publique - Police - Gendarmerie - Sûreté - Exécution des peines - Justice - Police du feu - Défense nationale - militaire - civile		Santé - Etablissements médicaux - policliniques - Etablissements - pour handicapés - personnes âgées - pour toxicomanes - prophylaxie - hygiène		0) Des financements sont possibles par l'emprunt ou le recours au crédit mais la couverture par des recettes doit intervenir à plus ou moins longue échéance. *) Ces fluides sont aussi fournis par des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte.	
Affaires extérieures - Ambassades - Aide humanitaire - Coopération technique		- Contrôles - habitants - pièces authentiques - comptes de tiers - subventions - traductions - fondations - aliments			

ESSAI DE RÉPARTITION FONCTIONNELLE DES TÂCHES (suite)

Purs biens publics		Biens collectifs (non-rivalité mais exclusion)		Biens privés	
Prestations générales à couvrir par l'impôt	Prestations spéciales à couvrir par la taxe	Prestations générales à couvrir par l'impôt	Prestations spéciales à couvrir par la taxe	Participation des budgets publics pour tâches effectuées dans l'intérêt général	Prestations fournies complètement par l'économie privée
Prévoyance sociale – Législation cadre 1 ^{er} , 2 ^e , 3 ^e pilier AVS/AI/APG – assurance chômage Trafic – législation cadre pour circulation véhicules – routes cantonales – routes nationales Economie publique – Protection de la nature – Aménagement du territoire – Forêts – Faune – Flore paysages avalanches inondations Finances et impôts – Recettes – Charge de la dette		Prévoyance sociale – assurance maladie – Prestations complémentaires (couvertes aussi par dons particuliers) – Protection de la jeunesse – Tuteur général – Assistance – Actions d'entraide – Constructions de logements (aides) – réadaptation Trafic – Transports collectifs locaux – chemins de fer – bus – trams – Transports collectifs régionaux et nationaux – chemins de fer – autocars – bateaux – avions – Télécommunications Protection de l'environnement – Plans de développement		1 ^{er} pilier Prévoyance sociale 2 ^e pilier 3 ^e pilier Trafic – Assurance responsabilité civile véhicules à moteur	

3.2. Les libertés individuelles

Les libertés individuelles représentent aussi des biens publics qui, même s'ils ne figurent pas dans les budgets, sont d'une grande importance. La liste ci-après qui n'est pas exhaustive contient aussi des droits sociaux faisant l'objet d'enjeux politiques encore très ouverts.

Les principes fondamentaux, souvent constitutionnels dans les Etats de droit, garantissent une sphère de liberté à chaque citoyen durant toute son existence. Ces règles ne donnent pas de prétentions directes à une prestation si possible de l'Etat : elles ne sont pas non plus des droits publics subjectifs attribuant aux citoyens et citoyennes des pouvoirs particuliers contre l'Etat. Il s'agit de dispositions objectives que tant les personnes que les Etats peuvent faire respecter, en recourant, si besoin est, à la justice.

Cette catégorie de biens publics comprend plusieurs subdivisions : (a) les droits politiques, (b) les libertés intellectuelles, (c) les libertés de nature juridique, (d) les libertés économiques, sans omettre (e) les principes constitutionnels, ni (f) les droits sociaux.

D'abord, tous les ressortissants d'un Etat peuvent invoquer ces normes afin de lever des atteintes à leurs droits ; chacun jouissant de ces garanties, le critère de **non-exclusion** s'applique en l'espèce.

Une **non-rivalité** existe aussi entre les personnes sauf si certains moyens — indispensables pour concrétiser certaines libertés — sont rares : terrains pour la liberté d'établissement par exemple. C'est pourquoi, ces libertés correspondent dans l'ensemble à des purs biens publics, voire à des services collectifs mixtes où la non-exclusion peut s'accompagner d'une certaine rivalité entre les intéressés, lorsque des phénomènes de saturation apparaissent.

Quant aux droits sociaux, ils font l'objet de revendications politiques réitérées. Certains semblent oublier que de tels droits risquent de déclencher de lourdes charges pour la collectivité et partant, des obligations accrues pour les contribuables qui devront finalement les supporter.

En résumé, les libertés individuelles forment une catégorie de biens publics qui mérite attention même si elles sont parfois limitées par l'ordre public ou des mesures de politique sociale.

II. Libertés individuelles

a) Droits politiques

Droit de vote
Droit d'élire
Droit d'éligibilité
Droit de pétition
Droit d'initiative
Droit de référendum
Droit de cité
Droit à l'asile

d) Libertés économiques

Garantie de la propriété
Liberté du commerce et de l'industrie
Liberté d'établissement
Liberté d'association
Liberté syndicale
Liberté contractuelle
Liberté du choix et de l'exercice d'une profession ou d'une activité économique
– droit de coalition
– droit de grève
– droit de lock-out
Liberté d'émigration

b) Libertés intellectuelles

Liberté de conscience et de croyance
Liberté d'expression
Liberté de réunion
Liberté de la presse
Liberté d'opinion
Liberté d'information
Liberté de l'enseignement
Liberté de la science
Liberté de la recherche
Liberté de l'art
Liberté des cultes
Liberté de la langue maternelle
Droit à une instruction de base

c) Libertés juridiques

Inviolabilité de la dignité humaine
Protection de la personnalité
– droit à la vie (au sens constitutionnel)
– liberté personnelle et de mouvement (habeas corpus)
– droit à l'intégrité du corps et de l'esprit (sépulture décente)
Egalité devant la loi
– droit d'échapper à l'arbitraire
– droit d'être entendu
– droit d'être traité comme autrui dans une situation semblable
– droit à la protection de la bonne foi
– droit d'obtenir une décision
– droit à ce que la justice soit rendue
Garantie du juge naturel

e) Les principes constitutionnels
(à respecter par les secteurs publics)

Légalité
Intérêt public
Proportionnalité
Bonne foi
Clause générale de police
Hiérarchie des normes
Non-rétroactivité de l'application des textes
Prévisibilité
Parallélisme des formes
Subsidiarité

f) Droits sociaux

Droit à l'assistance judiciaire et juridique
Droit à l'assistance publique
Droit à la formation professionnelle et continue
Droit à l'information (accès aux médias: droit à l'antenne)
Droit au logement
Droit de manifester
Droit à la qualité de la vie
Droit à un revenu minimum
Droit à la santé
Droit à la sécurité sociale (AVS/AI/APG/chômage)
Droit au travail

CONCLUSION

Ainsi, les purs biens publics comme la police, l'administration générale, la justice, l'armée, les routes sont des biens primaires, nécessaires à toute vie en société et fournis à chacun. Ils constituent les conditions-cadres — sous forme d'un **compromis préalable**, — non seulement pour éviter le désordre mais pour assurer *aequo et bono* les échanges entre individus. Beaucoup de personnes ont intérêt à ces tâches publiques — concernant la **sécurité collective** — pour les avantages qu'elles en retirent en vue de réaliser leurs objectifs particuliers tant professionnels que personnels (loisirs). C'est la situation de l'Etat-gendarme.

En outre, toute communauté humaine doit aussi veiller à satisfaire le besoin de **sécurité individuelle** contre l'adversité: les maladies, les accidents, le chômage, la pauvreté. Pour ce faire, la collectivité fournit une autre catégorie de biens publics: mesures de prévention (vaccinations, lutttes contre les accidents du travail et les pollutions) ou assurances sociales garantissant une protection minimale contre certains risques (invalidité). Ainsi, peut-on espérer corriger certaines inégalités.

Dans ces derniers cas, il s'agit de **compromis circonstanciels**, ayant abouti à des lois qui déclenchent telle ou telle prestation. Toutefois, la plupart des aides sociales ne sont accordées que sous certaines conditions, ce qui limite le cercle des bénéficiaires. De nombreuses personnes sont heureusement exclues de ces biens publics car elles ne remplissent pas les normes fixées selon le même processus que d'autres qui renoncent à telle prestation en refusant d'en payer le prix de vente (taxe).

Cependant, ces biens publics présentent des caractéristiques différentes de ceux qui facilitent le besoin de réalisation personnelle (créativité, innovation). En effet, l'attitude psychologique des bénéficiaires de subsides est souvent liée aux difficultés rencontrées dans la vie.

Il existe donc une **asymétrie** entre ces deux types de biens, les premiers inhérents à toute forme de civilisation — compromis préalable —, les seconds ayant pu être fournis de façon accrue par l'Etat grâce à la prospérité économique et souvent à la suite de guerres (récompense) — compromis circonstanciels —. L'Etat tend alors à devenir providence.

En troisième lieu, afin de pouvoir assumer le développement des sciences et des techniques, une **instruction de base** et une **formation professionnelle puis continue** — en fonction des goûts et des aptitudes de chacun — deviennent indispensables. Pour que chaque personne dispose d'une égalité de chances dans ce domaine, la collectivité doit veiller à ce que des connaissances, aussi variées et étendues que possible, soient dispensées — selon la Constitution et les lois — soit par les secteurs publics, soit par l'économie privée. Ces deux biens sont fournis à toute personne résidant sur un territoire donné quelles que soient ses capacités intellectuelles ou financières et son lieu de domicile.

L'instruction et la formation méritent une catégorie distincte, — c'est un **compromis pour le futur** — en vue de sauvegarder non seulement l'acquisition des connaissances mais la recherche et le développement en faveur des générations futures. En effet, cette troisième catégorie présente à la fois des caractéristiques des biens publics (grande difficulté de s'y soustraire) et des biens privés (chaque personne en est directement consommatrice). Ces particularités découlent de l'obligation juridique non seulement de fournir ces biens mais de les recevoir. Une famille ne peut dispenser ses enfants de l'instruction.

Il n'en va pas de même des moyens nécessaires pour rétablir la santé des mal-portants. Le cercle des bénéficiaires des soins est heureusement limité; de plus, grâce aux moyens de transports rapides, par air notamment, les unités de soins se spécialisent dans les thérapies de tel ou tel type d'affections graves. Ce bien est fourni par une grande variété d'organismes tant privés que publics.

Même si la santé n'a pas de prix, elle a toujours un budget! Dès lors le secteur public pourrait exercer dans ce domaine une action préventive accrue et concentrer ses moyens pour soigner les affections nécessitant des soins intensifs ou de longue durée.

Finalement, c'est en réduisant au strict minimum les **obligations générales** incombant à chaque personne qu'une population peut freiner et limiter l'activité étatique. On peut concevoir par exemple que le contrôle de l'habitant, le paiement de l'impôt, l'instruction et la formation, la prévention des maladies et des accidents, la prévoyance-vieillesse, l'assurance invalidité, — sans omettre pour les hommes, le service militaire —, constituent des contraintes nécessaires pour tous.

Par contre, lorsqu'une personne ou une société désire exercer une activité présentant des risques et surtout lorsque des précautions n'ont pas été prises sua sponte, n'est-il pas inévitable que l'Etat édicte des prescriptions particulières, souvent très détaillées, pour faire respecter l'intérêt général?

Notons encore que l'Etat peut aussi inciter des entreprises à faire progressivement coïncider leurs intérêts particuliers avec l'intérêt général (construction à leur charge d'appareils contre les pollutions qu'elles occasionnent). De plus, l'Etat peut confier à des sociétés des tâches d'intérêt général (assurances responsabilité civile ou incendie, par exemple), ce qui correspond à «privatiser» dans une certaine mesure une tâche publique.