Les enjeux du management des collectivités publiques

Autor(en): **Perret-Gentil, Jean-Claude**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **60 (2002)**

Heft 3: **Service public : vers de nouvelle régulation**

PDF erstellt am: **28.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141211>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LES ENJEUX DU MANAGEMENT DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Jean-Claude PERRET-GENTIL
HEG-VD – Haute école de gestion du Canton de Vaud
Directeur des études postgrades en économie publique
de la HES-SO – Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale
Lausanne, Suisse
gresco@bluewin.ch

Introduction

La presse se fait fréquemment l'écho de l'opinion selon lequel les méthodes de gestion traditionnelles des administrations publiques ont démontré leur inefficacité et qu'elles doivent être remplacées par de nouvelles méthodes connues sous le vocable de « New Public Management » (Nouvelle gestion publique - NGP).

Ce mouvement trouve ses origines dans la remise en cause de l'Etat entreprise aux Etats-Unis au début des années 80 déjà. La parution, en 1993, de l'ouvrage de D. Osborne et T. Gaebler, *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public-Sector*, qui contient une série de compte-rendus d'expériences réalisées aux Etats-Unis, a familiarisé le public spécialisé avec ces thèses. Selon les défenseurs de la NGP, ces méthodes constitueraient une véritable révolution du fonctionnement des collectivités publiques.

L'idée clé de la NGP est que seul le résultat de l'action de l'Etat compte, la manière d'y aboutir étant secondaire. Ainsi, contrairement à ce que le management public traditionnel préconise, la NGP propose que l'effort des administrations soit orienté vers le seul *output*.

La gestion par objectifs

Ce principe implique que l'on gouverne en fonction d'objectifs qualitatifs et quantitatifs et non en fonction de réglementations, et que les moyens mis en œuvre afin de les atteindre soient laissés à la libre appréciation des managers. Les collectivités publiques sont chargées de fixer clairement les objectifs et les conditions cadre d'exécution des tâches,

et d'en contrôler la réalisation.

Concrètement, la gestion des tâches est déléguée à des tiers ou à des services des administrations au moyen de mandats de prestations précisant quels sont les résultats à atteindre sur la base de critères prédéfinis, mais laissant les mains libres aux unités d'exécution en matière de procédures. Le passage à une gestion par objectifs permet d'assouplir la hiérarchie (surtout en allégeant les structures intermédiaires), de favoriser l'innovation et de responsabiliser davantage les unités opérationnelles. La gestion fondée sur des mandats de prestations donne aux différents départements ou directions des compétences accrues dans l'accomplissement des tâches.

Cette manière de faire se démarque des principes de fonctionnement traditionnels des collectivités publiques qui accordent un droit de contrôle pointilleux au pouvoir législatif. En effet, afin de garantir le principe démocratique, la plupart des prestations offertes sont définies par des lois alors que le pouvoir législatif accorde les moyens financiers par voie de préavis ou par adoption des budgets annuels. Les exécutifs et l'administration ont pour mission d'appliquer la loi et d'exécuter le budget de manière stricte. La verticalité des organisations publiques et le respect de la voie hiérarchique sont les moyens utilisés pour assurer la cohérence de l'application du principe de la séparation des pouvoirs. Ces contraintes font que la marge de manœuvre dont disposent les gestionnaires publics est plus étroite que celle accordée généralement aux gestionnaires des entreprises privées.

Il est vrai que la gestion par objectifs accorde d'autres instruments de contrôle au législatif, mais elle laisse aux exécutifs et à l'administration une très grande liberté dans l'affectation des moyens (inputs). La globalisation des budgets et la généralisation du système de l'enveloppe budgétaire responsabilisent les gestionnaires mais rendent difficile le contrôle sur l'affectation judicieuse des moyens ; elle sont souvent perçues comme une réduction du pouvoir du législatif.

L'évaluation des politiques publiques

Sur le plan de la législation, la conséquence de l'application de la NGP est que les textes légaux ne devraient fixer que les conditions-cadre et les objectifs à poursuivre, les modalités d'application relevant du seul exécutif. C'est en raison de ce principe que la NGP est souvent assimilée à la déréglementation. Par ailleurs, il est préconisé de tenter de mieux connaître les effets des lois et des programmes sociaux en pratiquant des analyses d'efficacité des politiques et en contrôlant les impacts des politiques menées, ce qui implique le recours à l'évaluation législative, aux analyses coûts/avantages et au recours à des audits externes afin de rendre neutre la critique.

Force est de reconnaître que l'évaluation des politiques publiques est encore peu

développée. La plupart des acteurs publics considère que les élections sont l'image de la satisfaction du public et que les citoyens ne sont pas à même de fournir des indications plus précises de leur satisfaction. Il est rare que les effets des politiques appliquées soient analysés avant l'introduction d'une nouvelle mesure, ou alors que très partiellement.

Le passage à une orientation vers le client

Les collectivités publiques n'ont pas pour habitude d'orienter leurs prestations vers l'*output* ; elles considèrent que leur public est dans un rôle d'administrés et que les processus démocratiques sont suffisants pour assurer que les besoins du public soient satisfaits. Parmi les principes de la NGP, l'orientation clients occupe une place de choix.

Les collectivités publiques sont confrontées à plusieurs publics très différenciés : personnes privées, entreprises, associations, autres administrations etc. Ces publics se composent de bénéficiaires passifs des prestations et d'usagers directs, d'administrés lorsque les collectivités agissent dans le cadre de leur droit régalien, de clients lorsqu'elles offrent des biens et des services.

Il est certes important que les collectivités publiques soient davantage à l'écoute des besoins de leur public, d'autant plus que ces besoins changent rapidement et que la qualité de la vie est largement tributaire de l'action publique. Toutefois, considérer le public comme client présente le risque que seules les prestations les plus populaires soient offertes. Le développement du marketing, dont une des bases essentielles est la segmentation du public visé, risque de laisser dans l'ombre des principes essentiels de l'éthique des collectivités publiques telles l'intérêt général, la non-discrimination et l'égalité de traitement.

En revanche, il s'avère que la perception des besoins du public mérite d'être améliorée ; cette amélioration permettrait aux autorités de passer d'une attitude réactive à une attitude pro-active.

La réforme de la conduite financière

L'application de la NGP implique que la pratique budgétaire soit régénérée: le vote du budget passerait d'une procédure détaillée (ligne par ligne) à un vote global (par enveloppes), les règles traditionnelles de l'annalité et de la spécialité seraient assouplies. Cette souplesse est mal comprise par les parlements qui considèrent que leur pouvoir de décision leur échappe.

Les instruments de jugement de la santé financière des collectivités publiques se

sont multipliés depuis que s'est généralisée la mise en place de plans comptables normalisés permettant la comparaison et l'analyse. Toutefois, l'application de ces modèles n'est pas uniforme, notamment en ce qui concerne la politique d'amortissements et de réserves. Ainsi, la comparaison entre les collectivités publiques (*benchmarking*) et le jugement de la santé financière (rating) doit être effectuée avec précaution, notamment lorsqu'on établit des comparaisons sur l'endettement ou la capacité d'investir.

Le principe de la couverture directe des charges

La NGP préconise que, dans la mesure du possible, les prestations offertes soient valorisées à un prix ou par des taxes couvrant les coûts (principe d'équivalence ou du pollueur-payeur). De manière évidente, ce principe ne peut pas s'appliquer aux biens et services collectifs en raison de leur nature (non-divisibilité, non-exclusion). Pour ce qui concerne les biens et services méritoires, la discussion est largement ouverte et les expériences réalisées ne sont pas toutes convaincantes. L'application de ce principe présente le danger que certaines prestations deviennent inaccessibles à certains usagers, soit parce qu'elles ne sont pas rentables, soit parce que leur prix en interdirait l'accès à une partie des "clients". Un autre risque majeur est que, les prestations offertes se situant souvent dans le cadre d'un monopole de fait, aucun mécanisme n'assure une exécution optimale des prestations et des prix modérés. L'application du principe de couverture des charges par des recettes peut être favorable à l'efficacité financière, moins à l'efficacité socio-économique.

Alors que, dans les entreprises privées, les objectifs à atteindre sont largement internes (maximisation du profit, souvent à court terme), les pouvoirs publics remplissent un rôle prioritairement social. La recherche du bénéfice maximal à court terme peut conduire les prestataires à négliger les investissements ou la sécurité des prestations offertes. Les prestations qu'ils sont appelés à fournir ne sauraient être toujours rentables, et leur prix de vente fixé en fonction du coût de production. En plus, la volonté de ne pas exclure les plus faibles du cercle des bénéficiaires des services conduit les pouvoirs publics à ne pas financer la totalité des coûts de la plupart des prestations par un prix de vente ou une taxe. L'application du principe de couverture directe des charges par les recettes nécessite le développement de la comptabilité analytique permettant d'exprimer la vérité des coûts.

La privatisation

Selon les principes de la NGP, l'Etat doit réorienter ses actions vers les tâches essentielles (défense nationale, police et justice, éducation, santé, infrastructures générales et péréquation sociale) en assouplissant la limite entre le secteur public et le secteur privé.

L'Etat doit piloter des tâches, non les exécuter. Ainsi, les monopoles publics doivent être cassés, les services publics doivent être mis en concurrence avec le secteur privé. Une partie des tâches devrait être confiée par contrats en sous-traitance (outsourcing) au secteur privé, l'administration se contentant de surveiller l'atteinte des objectifs. D'autres prestations sont à laisser aux associations et fondations privées que l'Etat est chargé d'encourager. Les usagers doivent se responsabiliser, ne pas tout attendre de l'Etat et prendre en charge les éléments de leur vie quotidienne. Pour les domaines restant de compétence publique, il s'agit de rapprocher leur gestion de celle du secteur privé en éclatant l'administration en unités autonomes (fondations, agences semi-publiques) et en les gérant au moyen de systèmes de responsabilité financière comme celui de l'enveloppe budgétaire.

Les dangers relevés dans le paragraphe précédent sont aussi inhérents à la privatisation. On a souvent observé que le démantèlement des monopoles publics a abouti, après une phase de plus ou moins forte concurrence entre prestataires privés, à l'apparition de fusions et, finalement, au remplacement de monopoles publics par des monopoles privés.

S'il existe des domaines pour lesquels une gestion privée serait possible et non dommageable pour les usagers, la privatisation d'une activité ou sa mise en sous-traitance doit être rigoureusement réfléchie et accompagnée par des mesures de correction des abus. Si le tout à l'Etat est à rejeter, le tout au privé n'est pas souhaitable non plus. C'est dans cette optique que l'idée de partenariat entre le secteur public et le secteur privé se développe. Le partenariat public-privé permet aux collectivités publiques de bénéficier de la puissance d'investissement et de la souplesse du secteur privé tout en négociant des règles de fonctionnement adaptées aux intérêts collectifs, notamment sur les plans social et environnemental.

La gestion du personnel

Devant l'impossibilité de déterminer rationnellement la performance des administrations et de leur personnel, l'habitude a été prise de garantir l'égalité de traitement des fonctionnaires par un système de gestion du personnel rigide dont l'épine dorsale est constituée par l'existence du statut de fonctionnaire et de la rémunération à l'ancienneté. Ce sont ces deux principes qui sont aujourd'hui les plus contestés. De nombreuses administrations publiques ont procédé à une simplification de la classification des fonctions et à un assouplissement des échelles de traitement, voire ont introduit la rémunération aux performances. Ces assouplissements accordent au secteur public plus de compétitivité face au marché du travail privé et leur permettent de récompenser les fonctionnaires les plus efficaces ou les plus chargés.

La décentralisation

Dans un système au fédéralisme aussi capillaire que celui de la Suisse, la décentralisation des tâches et l'application du principe de subsidiarité est une réalité vécue. Cependant, il n'est pas certain que l'exécution des tâches au niveau institutionnel le plus adéquat et que l'application du principe de « qui commande paye » soit toujours parfaitement respecté. Il n'en demeure pas moins que la proximité des autorités politiques est meilleure qu'ailleurs et que le contrôle démocratique permet que l'efficacité de nos administrations n'est pas aussi mauvaise qu'on le prétend. Des réaménagements institutionnels sont en cours; ils se traduisent par la volonté de revitaliser le fédéralisme, que ce soit au niveau de la Confédération (nouvelle péréquation financière fédérale), des cantons (collaboration horizontale entre cantons, redistribution des tâches entre cantons et communes) et des communes (régionalisation, collaboration inter-communale, lois sur les agglomérations, fusions de communes).

Conclusion

Les réformes s'orientent aujourd'hui de manière plus pragmatique et plus adaptée au contexte suisse que par le passé. Les collectivités publiques locales sont appelées à se doter de nouveaux moyens de gestion et d'évaluation de leur action.

Une première piste concerne la mesure des effets et la pertinence de leurs politiques. L'évaluation des politiques publiques, la recherche de critères d'efficacité et les études d'impact sont des moyens efficaces pour y parvenir.

Une deuxième piste consiste à améliorer le fonctionnement des organisations ; elle se traduit par la recherche de la qualité. Dans cette optique, l'application de modèles adaptés au secteur public inspirés des principes EFQM est prometteuse.

L'exploitation des techniques de l'analyse financière permet de développer le rating des collectivités publiques et de construire des instruments de comparaison fort utiles.

Dans leurs relations avec des acteurs internes et externes, les collectivités publiques apprennent à mettre en place des mandats de prestations et à exploiter les possibilités que leurs offrent les partenariats avec le secteur privé.

Ces voies ont l'avantage de mieux correspondre aux mœurs suisses ; en plus, elles peuvent s'appliquer à des collectivités publiques de taille relativement petite. Leur pragmatisme permet d'éviter en grande partie les inconvénients du déficit démocratique et éthique que risque de provoquer l'application de la nouvelle gestion publique calquée sur les expériences étrangères.