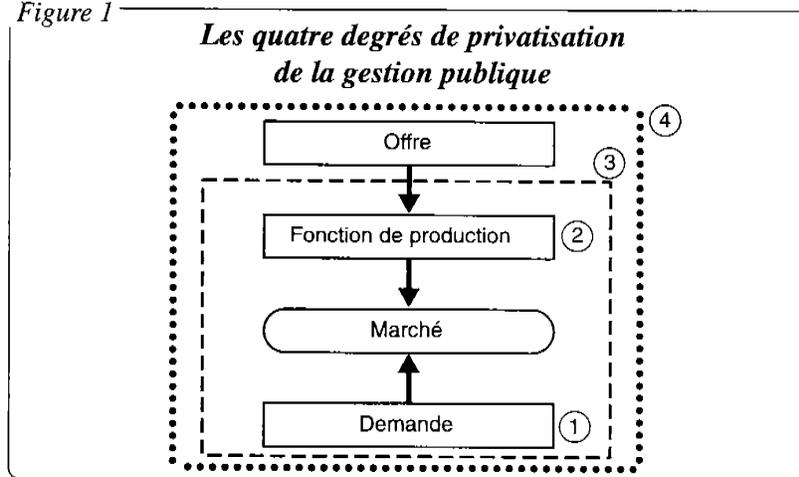


QUATRE DEGRÉS DE PRIVATISATION DE LA GESTION PUBLIQUE : RÉFLEXIONS SUR LA SITUATION EN SUISSE

BERNARD DAFFLON*

En Suisse, la responsabilité en matière de gestion des services publics et de réalisation d'équipements collectifs est attribuée principalement au niveau décentralisé des cantons et des communes. C'est pourquoi il existe au moins autant de règles institutionnelles associatives et de manières de pratiquer un partenariat public-privé que de cantons (26), chacun ayant ses habitudes propres et invoquant des circonstances particulières. Au niveau local, les innombrables formes de contrats, de quasi-partenariat, de concessions et d'associations, de même que les multiples applications du principe de l'utilisateur-payeur, rendent vaine toute tentative d'énumération des modes plus ou moins privés de fourniture de services publics. L'essentiel à retenir est que ces formes d'organisation visent à bannir des comportements bureaucratiques et routiniers, à éviter la tutelle de l'offre sur la demande ; bref, à instaurer des mécanismes marchands dont

Figure 1



* Professeur de finances publiques et de gestion des politiques publiques à l'université de Fribourg.

l'efficacité et la performance sont mesurées en termes d'output et de satisfaction de la demande, en non pas en termes de conformité à l'organigramme hiérarchique.

Le schéma ci-dessus offre un concept de référence pour la Suisse. On distingue quatre degrés de « privatisation » : (1) celui de la demande seule, (2) de la fonction de production, (3) de l'une et l'autre, (4) la privatisation intégrale, enfin, qui remonte à l'offre.

Privatisation de la demande (1)

Depuis le milieu des années 1970, l'économie publique locale, surtout, est caractérisée par une forte privatisation de la demande :

— la commune pilote l'offre du service public, qu'elle définit qualitativement ;

— elle maîtrise la fonction de production, c'est-à-dire qu'elle engage les ressources pour produire elle-même les services ;

— la consommation et le paiement sont individualisés. La prestation est facturée aux bénéficiaires sous forme d'une redevance d'utilisation, d'une taxe ou d'un émoulement. La demande est « privatisée » en ce sens que le financement n'émerge plus au budget principal de la collectivité à charge des contribuables, mais respecte la règle de l'*utilisateur-payeur* (Dafflon, 1994). Notons que dans certains cas, notamment en ce qui concerne l'utilisation des services environnementaux, la clientèle est captive : elle n'a pas le choix de s'exclure de la consommation, ni celui de se comporter en passager clandestin, sous peine de sanctions.

Cette approche finance les budgets des communes à hauteur de 30 % environ et les budgets des cantons pour un peu moins de 20 %. Elle nécessite pour chaque tâche concernée la création d'un « centre de charges » interne à la commune visant à l'autofinancement, sorte d'agence de production entièrement responsable d'un chapitre distinct du budget principal, appliquant une comptabilité analytique faisant ressortir la vérité des coûts, attentive à la demande. Cette démarche est à l'origine de la « nouvelle gestion publique » (NGP). On y trouve trois groupes de services :

— les actes administratifs simples comme des certificats de domicile, diverses formes d'autorisation (permis de conduire, de construire, d'habitation), obtention de documents administratifs, de lois ou de règlements. Ils sont facturés au prix coûtant ;

— les produits et services à caractère industriel : eaux, transports publics, places de stationnement, parkings souterrains, réseaux câblés ;

— les services environnementaux, facturés selon le principe du *pollueur-payeur* : évacuation des déchets ménagers et industriels, protection de l'air, diminution du bruit, évacuation et épuration des eaux usées.

Ces deux derniers domaines d'activité exigent des investissements importants en coûts fixes, avec des échéances de rendement assez longues entre la

planification et la mise en service, un rapport «frais fixes - frais variables» élevé, de sorte qu'une production privée est peu probable. Le produit ou le service n'a aucun contenu de politique redistributive; il est divisible avec rivalité des consommations (les bénéficiaires sont individuels et identifiables), peut être soumis à un prix et permet l'exclusion.

Privatisation de la fonction de production (2)

Il existe en Suisse une longue tradition de privatisation de la fonction de production. À l'exception initialement de l'enseignement, puis plus tard des hôpitaux, les collectivités publiques ont renoncé, autant que possible, à produire elles-mêmes. Elles préfèrent acheter les services, les produits ou les investissements à des entrepreneurs privés, ce qui évite l'engagement de ressources propres de production. Au sens strict, la privatisation de la fonction de production concerne les équipements, les biens et services intermédiaires que les collectivités publiques achètent pour délivrer des prestations gratuites inscrites au budget principal (si les prestations sont fournies à titre onéreux: voir degré 3 ci-dessous). Les achats de biens et de services intermédiaires forment ce que l'on appelle les «marchés publics». Cette procédure limite l'importance et l'influence de l'appareil bureaucratique, permet d'ajuster plus facilement l'offre à la demande, et met la pression sur les prix dans la mesure où la concurrence entre fournisseurs de prestations est bien réelle.

Les domaines les plus variés sont touchés. Pour les infrastructures et les équipements collectifs, les collectivités publiques ne construisent pas elles-mêmes. Elles s'assurent les services d'ingénieurs et d'architectes indépendants et passent des contrats avec des entreprises privées de génie civil et de construction. Dans le domaine des services (de la délivrance des cartes d'identité à l'aménagement du territoire, en passant par l'informatisation de l'administration et les services de nettoyage, par exemple), les communes et les cantons n'engagent pas de techniciens, mais recourent au secteur privé. Cela vaut aussi pour des prestations plus spécialisées comme la logopédie ou des appuis psychologiques en cas de difficultés scolaires.

La forme usuelle est le contrat de droit privé (*contracting out*), obligatoirement précédé d'un appel d'offres lorsque les montants en jeu sont importants ou lorsque le contrat n'est pas ponctuel, mais vaut pour une certaine période. Dans ce dernier cas, les conditions de concurrence ne se réalisent pas lors de chaque prestation, mais à l'échéance du contrat. Ainsi, en matière de psychologie scolaire, la commune signe un contrat de collaboration avec un spécialiste, précisant les normes et les mesures d'intervention (ce qui correspond à la maîtrise de l'offre), le tarif (facturé à la commune et non pas aux parents, à la fois parce que ce service est mis sous tutelle et pour des raisons de politique sociale) et la durée de validité. Il n'y a pas concurrence lorsqu'un nouvel élève doit être suivi. Dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la police des constructions, la commune s'associe les services d'un ingénieur-conseil

privé pour une période (le plus souvent égale à la durée de la législature, de quatre ou cinq ans) : il n'y a pas concurrence pour chaque contrôle individuel durant la période. Ces contrats respectent les règles usuelles du droit des obligations. Deux aspects de cette procédure requièrent l'attention de la collectivité publique. Premièrement, l'appel d'offres ne devrait pas contenir un critère tel que seule une entreprise, connue d'avance, soit à même de le satisfaire, ce qui ferait perdre toute signification à la concurrence. Deuxièmement, l'entrepreneur privé peut tenter d'obtenir une clientèle captive, une sorte de contrat d'exclusivité de la part de la commune; il devient monopoleur. La commune a alors intérêt à préciser des clauses contractuelles limitant la rente de monopole et à fixer des échéances contractuelles assez courtes pour restaurer la concurrence, au moins au moment de chaque appel d'offre.

Deux formes de collaboration intercommunale aboutissent, dans les grandes lignes, au même résultat que la privatisation de la fonction de production. Premièrement, le rôle de l'entrepreneur privé décrit ci-dessus peut être joué par une commune si elle produit elle-même un service et dispose d'un excédent de capacité qu'elle cherche à vendre. Dans ce cas, elle peut répondre à la demande d'une commune voisine tout en étant confrontée aux conditions de concurrence valables sur ce marché. La proximité géographique peut cependant faciliter le contrat pour des raisons de coûts liés à la distance ou des raisons physiques (raccordement à un réseau de distribution d'eau, par exemple). Le contrat est privé, une commune étant entrepreneur, l'autre cliente. Mais la collaboration intercommunale peut aussi prendre la forme d'une convention précisant le but de l'entente, son organisation, le mode de répartition des frais, le statut des biens et les modalités de résiliation. Une telle convention ressortit du droit administratif. Son avantage principal est de permettre une négociation sur une plus longue échéance et une répartition de la rente du producteur, par exemple en présence d'importantes économies d'échelle.

La deuxième forme est celle de l'association de communes lorsque la collaboration comporte un engagement important et durable. Cette forme institutionnelle est analogue à une privatisation parce qu'elle sort la production de la commune pour la placer dans une entité juridiquement distincte. Cela assure la transparence des coûts à condition que cette entité porte la totalité des frais de première installation, d'équipement et de rénovation, et non pas les seuls frais d'exploitation. On citera ici les associations pour l'évacuation et l'épuration des eaux usées. Dans la mesure où l'association intercommunale doit supporter la totalité des charges d'investissement (après déduction des subventions fédérales et cantonales reçues au titre d'encouragement à la politique environnementale), les coûts doivent bel et bien refléter la totalité des frais de fonctionnement, y compris les frais financiers, et non pas les seuls coûts d'exploitation. Pour respecter l'analogie avec le marché, ces frais doivent être facturés aux communes membres sur la base de l'utilisa-

tion qu'elles font des installations. Les communes, après avoir ajouté les frais de leurs propres installations, doivent, à leur tour, appliquer le principe de l'utilisateur-payeur lorsqu'elles répercutent ces coûts en aval sur les consommateurs en proportion des demandes individuelles.

Privatisation de la fonction de production et de la demande (3)

La troisième forme de privatisation fusionne la demande et la fonction de production. Deux situations se présentent. Dans la première, la commune achète des biens et services intermédiaires qu'elle réorganise et vend aux utilisateurs. Un exemple représentatif est celui de l'évacuation des ordures ménagères et de l'exploitation d'une déchetterie pour les objets encombrants ou les déchets spéciaux. La commune procède par appel d'offres et concède la prestation à une ou des entreprises privées chargées de la récupération, du tri et du recyclage, qu'elle paie directement. Mais elle refacture ensuite l'ensemble des prestations aux bénéficiaires sous forme de redevances d'utilisation (taxes au sac, taxes d'accès).

La deuxième situation est quasi marchande, en ce sens que le producteur et le consommateur entrent en relation directe, sans intermédiation du secteur public. Ce dernier se limite à édicter des normes contraignantes relatives à la prestation ou à l'accès au marché. La production possède les caractéristiques de rivalité et d'exclusion, de sorte que la demande peut être individualisée et soumise à un prix. Les normes tutélaires liées à l'offre peuvent être des normes de compétence, de qualité et/ou d'accès. Citons deux exemples.

— Dans le domaine des crèches et des institutions d'accueil des enfants en âge préscolaire, la tutelle porte sur la compétence professionnelle du personnel, la dimension et l'hygiène des locaux et, pour la demande, sur l'obligation des communes de garantir aux parents intéressés un nombre suffisant de places d'accueil. Remarquons que, de ce point de vue, la tutelle est asymétrique : les parents n'ont pas d'obligation ; ils décident si et quand ils veulent utiliser les services de la crèche, ils peuvent s'en exclure ; les communes, par contre, ont l'obligation non pas de fournir elles-mêmes la prestation, mais de veiller à ce qu'un nombre suffisant de places soient disponibles.

— Dans les domaines de l'aide familiale et des soins à domicile, les bénéficiaires s'adressent directement à des organismes privés. La commune doit veiller à ce qu'il n'y ait pas de restriction d'accès, soit pour des raisons de capacité de production, soit pour des motifs financiers. Pour ce faire, elle conclut, en général, un contrat de collaboration avec une institution privée, définissant l'étendue des prestations, les conditions d'accès et, selon la situation financière du bénéficiaire, la prise en charge d'une partie plus ou moins importante des coûts par le biais d'un tarif de subventions.

Les domaines les plus variés sont touchés. Citons en vrac : tous les domaines déjà mentionnés dans la première partie, auxquels s'ajoutent : la défense contre l'incendie, les stands de tir, les crèches et les institutions

d'accueil de la petite enfance, les écoles (assez rares), les écoles de musique, les musées, les homes pour personnes âgées, les ateliers d'occupation pour handicapés, les services d'ambulance, les soins à domicile, l'aide familiale, l'assurance-maladie, les institutions de prévoyance sociale obligatoire (« deuxième pilier », fondé sur le système de capitalisation), les logements familiaux, les transports publics urbains et régionaux ; cette liste n'étant pas exhaustive.

De manière générale, trois tendances se dessinent :

— lorsque la tutelle est liée à la qualité des prestations ou à l'accès, l'organisation de la production est totalement privée et la demande libre (exemples: crèches, ateliers d'occupation, soins à domicile, aides familiales, ambulance, logements familiaux) ;

— lorsque les coûts fixes sont élevés ou lorsque la production implique des externalités significatives (environnement, eau, parkings, transports publics, pour citer les exemples les plus fréquents), d'autres formes juridiques d'organisation de la production sont possibles: la régie, le service industriel, l'établissement communal de droit public, plus rarement la société anonyme avec une majorité d'actions aux mains des collectivités publiques (surtout pour les transports régionaux). Dans tous ces cas, la « privatisation » a pour objectif de donner un signal clair de gestion selon des critères d'économie de marché. L'unité de production, même si elle reste aux mains du secteur public, est indépendante de la commune politique. Le cas échéant, cette dernière indemnise le producteur au titre de l'externalité positive obtenue en produit joint, mais n'intervient pas dans les autres décisions de gestion. On notera, dans ce contexte, les pressions de plus en plus fortes exercées par le secteur privé pour obtenir ces productions, notamment par le biais de concessions et de contrats exclusifs, lorsqu'elles dégagent une bonne rentabilité ou lorsque les marchés sont captifs (les services environnementaux sont un bon exemple). A l'inverse, les services d'autobus ou les chemins de fer régionaux, organisés le plus souvent sous forme de sociétés anonymes, sont majoritairement aux mains des cantons et des communes et ne sont maintenus en activité que grâce aux subventions publiques. Bien que la forme juridique d'exploitation appartienne au droit privé, aucun entrepreneur privé n'en revendique l'attribution, sauf dans une formule fortement subventionnée, car la plupart sont déficitaires ;

— dans le domaine social (homes pour personnes âgées principalement), on retrouve les formes juridiques de l'association de communes, de la fondation et de l'établissement communal de droit public. Dans ce cas, la privatisation est partielle, en ce sens que la production est gérée de manière indépendante et que les prestations sont individualisées et directement facturées aux bénéficiaires. Toutefois, la dimension sociale est importante, en particulier en raison de l'obligation qui est faite aux communes d'offrir un nombre suffisant de places et à cause des coûts journaliers très élevés. Une garantie de prise en charge des déficits par les pouvoirs publics est nécessaire. La tendance

récente de privatisation du domaine social est significative des difficultés budgétaires actuelles du secteur public et dessine les nouveaux contours des politiques redistributives. En effet, lorsque la prestation est fournie directement par la collectivité publique, cette dernière n'est souvent pas attentive à la vérité des coûts, ni aux exigences d'une comptabilité analytique précise en vue d'une gestion marchande. Elle applique des prix fictifs, inférieurs aux coûts, soit par ignorance, soit par stratégie. Le déficit est automatiquement noyé dans le budget principal : cela revient à demander aux contribuables de subventionner la tâche selon la «technique de l'arrosoir». En sortant cette tâche du «ménage» communal ordinaire pour l'attribuer à un organisme juridiquement distinct, porteur de toutes les charges, une gestion séparée fait ressortir le coût exact de production. Ce coût fait l'objet d'un prix facturé à l'utilisateur individuel. Tout en garantissant l'accès au service, l'aide sociale communale n'est plus attribuée à l'institution, mais elle vise les utilisateurs qui, en fonction de leur situation financière précaire, ne peuvent pas supporter le prix total. L'aide est ciblée, donc moins onéreuse.

Privatisation intégrale (4)

La quatrième et dernière modalité de privatisation «intégrale» englobe la demande, la fonction de production et l'offre. Cela signifie que les pouvoirs publics n'ont plus de raison d'intervenir; la prestation peut être abandonnée au marché privé. En Suisse, cela concerne le domaine audio-visuel, la télévision et la radio, en partie les PTT, les télécommunications, les aéroports et les transports aériens. On peut relever quelques points intéressants.

Le premier est l'absence d'une dimension sociale ou redistributive de la prestation. Le fait de posséder un téléphone ou une télévision n'a plus de signification du point de vue du statut social. Les déplacements par avion n'ont pas une dimension redistributive. Il ne reste que la dimension allocative. Comme l'exclusion et la rivalité jouent, aucun obstacle ne s'oppose à une privatisation intégrale.

La mondialisation de la production et des marchés fait disparaître l'importance du contrôle macroéconomique par l'État. La demande en radio, télévision et télécommunications s'est à tel point généralisée et ancrée dans les habitudes que, même privatisée, l'offre ne va pas disparaître. Elle est disponible partout, de sorte qu'elle n'est plus un critère déterminant du développement régional et ne justifie plus une tutelle étatique.

Par contre, la privatisation intégrale des services postaux n'est pas évidente. En effet, si elle est intéressante pour les zones urbaines et les réseaux à forte densité de clientèle, elle l'est beaucoup moins pour les zones isolées, décentralisées ou à forte dispersion de l'habitat. Une privatisation intégrale aurait probablement pour conséquence de priver ces dernières d'une offre suffisante ou impliquerait des discriminations de prix. Dans ce cas, la privatisation devrait se faire par secteurs avec des obligations de desserte des

zones éloignées, sans différence de prix. Quelle que soit la forme juridique choisie, une telle contrainte signifie que l'offre est mise sous tutelle, contrôlée en partie par le secteur public. Au contraire des télécommunications, la privatisation de la poste se rapprocherait alors du degré (3) décrit précédemment.

*Quatre degrés de privatisation de la gestion publique :
domaines concernés et formes juridiques utilisées*

Domaines concernés (Cette liste n'est pas exhaustive)

- (1) Prestations administratives, approvisionnement en eau, évacuation et épuration des eaux, ordures ménagères, police des constructions, plans de quartier, places de stationnement, produits forestiers et agricoles, mise à disposition du patrimoine financier ;
- (2) Informatisation de l'administration, défense contre l'incendie, services d'entretien et de nettoyage, transports scolaires, logopédie, psychologie scolaire, service médical des écoles, activités culturelles et sportives scolaires, aménagement du territoire, construction et génie civil, routes, canalisations, protection contre les éléments naturels, environnement, correction des eaux, endiguements, entretien des forêts, gestion des impôts ;
- (3) Cartes d'identité, abornement, stand de tir, caisse-maladies, crèches et institutions d'accueil de la petite enfance, écoles (rare), écoles de musique, musées, homes pour personnes âgées, ateliers d'occupation pour personnes handicapées, service d'ambulance, logements familiaux, parkings, transports publics urbains et régionaux, services postaux ;
- (4) télévision, radio, téléphones, télécommunications, transports aériens, aéroports.

Formes juridiques

- (1) Principe de l'utilisateur-payeur, centres de charges distincts dans les budgets publics ;
- (2) Marchés publics, contracting out, contrats de droit privé, conventions intercommunales, associations de communes ;
- (3) Contrats selon le code des obligations, contrats exclusifs, contrats de collaboration, concessions, régies, services industriels, établissements communaux de droit public, fondations, sociétés anonymes, syndicats intercommunaux ;
- (4) Sociétés anonymes, droit des sociétés en général.

RÉFÉRENCE BIBLIOGRAPHIQUE

DAFFLON B. *La Gestion des finances publiques locales*, Economica, Paris, 1994.