

L'efficacité du secteur public : aperçu du Projet de recherche sur le secteur public et la compétitivité

Judith Maxwell

Volume 70, numéro 1, mars 1994

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/602132ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/602132ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Maxwell, J. (1994). L'efficacité du secteur public : aperçu du Projet de recherche sur le secteur public et la compétitivité. *L'Actualité économique*, 70(1), 73–79. <https://doi.org/10.7202/602132ar>

L'efficacité du secteur public : aperçu du Projet de recherche sur le secteur public et la compétitivité

Judith MAXWELL
School of Policy Studies
Queen's University

INTRODUCTION

Le but de cet exposé est de vous mettre au courant du *Projet de recherche sur le secteur public et la compétitivité*, qui est parrainé par l'École des études en politiques publiques de l'Université Queen's. Le Projet a été lancé en 1991 par le Conseil économique du Canada en réponse à l'immense intérêt que suscitait le dossier de la compétitivité. Le Conseil a fait valoir qu'on ne pouvait étudier à fond la compétitivité de l'économie à moins d'examiner également la performance du secteur public. La raison en est simple : l'État fournit une vaste gamme de services au secteur des entreprises ainsi qu'à celui des ménages. Le Projet a pour objet d'examiner la contribution de l'État à la performance de l'économie.

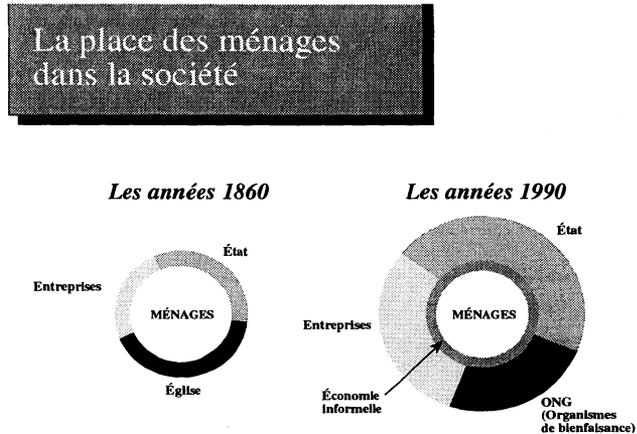
Dans un premier temps, je traiterai brièvement des frontières changeantes de l'État. Je définirai ensuite le cadre d'analyse servant à évaluer l'efficacité du secteur public. Je discuterai enfin de certaines des grandes conclusions qui commencent à se dégager de nos analyses.

1. LES FRONTIÈRES CHANGEANTES DE L'ÉTAT

La figure 1 nous montre comment les frontières de l'État ont changé au fil des ans. Dans les années 1860, le ménage était relativement autosuffisant. Il fournissait la plus grande partie de la nourriture, du logement et du vêtement dont ses membres avaient besoin. Il préparait les jeunes à leur travail futur. Il assurait les soins aux enfants, aux personnes âgées et aux malades.

À cette époque, l'État avait un rôle comparable à celui d'un vigile : il assurait la défense et l'administration de la justice et il réglementait le commerce extérieur. De plus, il aidait les agents économiques privés à construire les chemins de fer et les canaux de navigation et il octroyait des terres à ceux qui s'établissaient en pays de colonisation.

FIGURE 1



Bref, dans les années 1860, l'État avait un rôle économique et judiciaire, mais son rôle social était restreint ou inexistant. De fait, c'était l'Église qui se chargeait des oeuvres de bienfaisance.

Dans les années 1990, les choses ont bien changé. L'État a toujours un rôle de vigile. Mais il est également l'arbitre *et* il joue un rôle actif dans la prestation des services sociaux.

Le changement essentiel qui s'est produit est que la plupart des ménages comptent aujourd'hui deux travailleurs, même plus, dont les revenus servent à acheter à l'extérieur du ménage beaucoup des services qui étaient autrefois assurés de l'intérieur. Les ménages ont recours au marché privé pour se procurer nourriture, vêtement et logement. Ils achètent au secteur public, au moyen de leurs impôts, les services d'éducation, l'assurance-maladie, certains services de garderie, les pensions et le soutien de revenu des personnes âgées, etc.

Il importe de signaler que l'Église est devenue l'un des nombreux organismes non gouvernementaux qui oeuvrent dans le domaine des services sociaux.

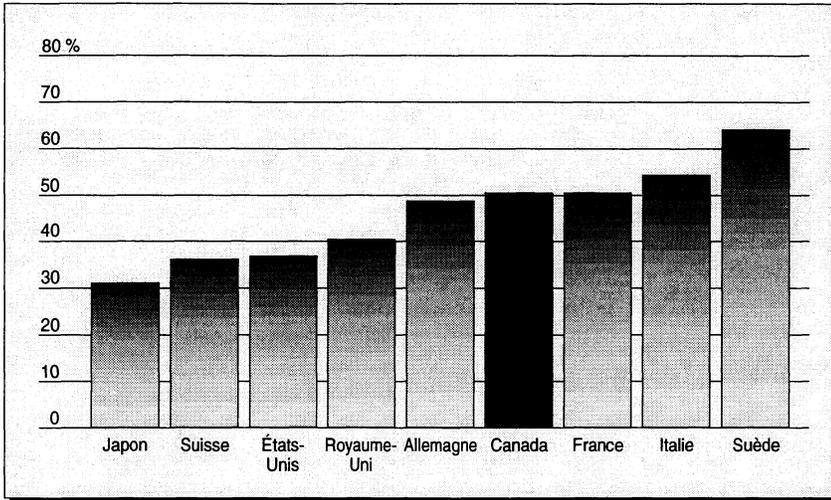
Ce nouveau rôle social de l'État — soins de santé, éducation et services sociaux — représente environ la moitié des dépenses publiques au Canada. Presque toutes les activités ont été introduites pendant la période allant de 1941, date d'adoption de l'assurance-chômage, à 1968, date à laquelle l'assurance-maladie a finalement été instituée dans toutes les provinces.

Mais, il n'existe aucune balise économique qui permette de déterminer la taille optimale de l'État. La figure 2 montre le total des dépenses publiques, en pourcentage du PIB, dans neuf des grands pays industrialisés. (Les dépenses publiques comprennent l'ensemble des déboursés de l'État, incluant les transferts aux personnes et les intérêts sur la dette publique.) Comme vous pouvez le constater, le Canada se situe au milieu du peloton. Cependant, comme les dépenses ne représentent qu'une partie de l'activité de l'État, il n'y a aucun étalon international simple permettant d'établir la taille la plus efficace de l'État.

FIGURE 2

TOTAL DES DÉPENSES PUBLIQUES, EN POURCENTAGE DU PIB, EN 1991

Selon la parité des pouvoirs d'achat

SOURCE : Ministère des Finances, *Tableaux de référence économiques*, août 1992.

Par exemple, au Canada, l'État semble occuper une place beaucoup plus importante qu'aux États-Unis. Mais cela s'explique, en partie du moins, par le fait que les deux pays ont choisi des instruments différents. Aux États-Unis, les soins de santé aux personnes âgées et aux défavorisés sont financés par les pouvoirs publics, mais la majorité des Américains doivent prendre une assurance-maladie privée pour laquelle il existe une incitation fiscale. Le fait d'avoir choisi cet instrument — la dépense fiscale — a pour conséquence que le service en question ne figure pas parmi les activités de l'État, alors qu'au Canada, l'assurance-maladie est universelle et financée par les pouvoirs publics.

2. LE SECTEUR PUBLIC ET LA COMPÉTITIVITÉ

Une évaluation exhaustive du secteur public n'est pas une mince tâche, étant donné sa taille et sa complexité. C'est pourquoi nous avons concentré nos efforts sur deux de ses aspects : le politique et le fonctionnel.

Pour ce qui est de l'aspect politique, nous posons les questions suivantes : pourquoi l'État fait-il ce qu'il fait ? Existe-t-il des rapports entre ce qu'il fait et la croissance de la productivité de l'économie ? Ces questions sont profondes, et je dois reconnaître que nous commençons seulement à en percer la surface.

La taille et le champ d'activité de l'État sont déterminés sur le « marché politique » grâce au processus démocratique. Les dirigeants politiques proposent, les citoyens exigent ou réagissent, tandis que les contribuables et les prêteurs

sont censés fixer les limites. Ce processus est complexe, et souvent désordonné. Des idées sont lancées et circulent, les oppositions s'accroissent ou s'atténuent, puis, en bout de ligne, un texte de loi en vient à être voté.

C'est ce que j'appelle le « marché politique », mais il diffère passablement du marché où nous achetons nos légumes :

- Nous ne pouvons exercer notre choix qu'une fois par quatre ou cinq ans.
- Nous ne pouvons choisir un à un les programmes que l'État fournira; nous sommes obligés d'opter pour un vaste ensemble composite de services publics.
- L'État se montre beaucoup plus apte à accroître les programmes et les règlements qu'à les éliminer. Chaque programme a sa clientèle qui ne manquera pas de protester si on l'abandonne. Ainsi, le marché politique est un peu comme une rue à sens unique : il ajoute sans cesse des activités, parfois il les révisé ou les remplace, mais il en élimine rarement.

La faiblesse fondamentale de ce système, c'est qu'il comporte peu de mécanismes établis qui permettent à l'État de se retirer d'une activité suivant l'évolution des besoins ou des ressources.

Pour ce qui est de l'aspect fonctionnel, nous avons choisi de concentrer nos efforts sur deux grands blocs d'activités : l'infrastructure sociale, c'est-à-dire les services rendus aux individus, et l'infrastructure économique — les services rendus au monde des affaires.

La première tâche est de choisir le meilleur instrument pour en assurer la fourniture. Les instruments qui s'offrent sont les suivants : les dépenses publiques, les dépenses fiscales, la réglementation et la persuasion.

Depuis le début des années 80, les pouvoirs publics dans les pays industrialisés font des essais de déréglementation et de privatisation, faisant passer des activités du domaine public au domaine privé. À cette fin, ils cherchent des formules qui promettent une plus grande efficacité de l'État.

Dans les cas où ils optent pour la solution des dépenses publiques, ils se trouvent immédiatement devant un second choix : la fourniture du bien ou du service devrait-elle être assurée par un ministère ou un organisme public ou être confiée en sous-traitance à une entreprise privée ou à un organisme sans but lucratif. Au Canada, nous avons recours à toute une gamme de possibilités, comme le fait voir la figure 3 dans laquelle les cases ombrées indiquent le domaine public.

La première case exprime l'idée traditionnelle de la production et du financement publics par l'intermédiaire d'un ministère, pour fournir, par exemple, l'assurance-chômage, l'aide sociale, les services de sécurité des aéroports, l'inspection des aliments. Par contre, dans la deuxième case, on trouve les soins

de santé, qui sont assurés par l'entremise d'hôpitaux à but non lucratif et de médecins rémunérés à l'acte. Les universités également sont des organismes privés qui sont financés principalement au moyen de transferts de fonds publics. Dans la troisième case, nous avons une autre variante. Il s'agit ici d'une fourniture publique, soit d'énergie électrique et de services postaux. Dans ce cas cependant, le financement, c'est-à-dire la facturation des consommateurs, est privé. Enfin, la case non ombrée couvre les activités qui sont en dehors du domaine public. La construction automobile et les services bancaires sont donnés à titre d'exemple. Il va sans dire que, dans ces cas également, les pouvoirs publics exercent une influence puisqu'ils réglementent la sécurité des automobiles et les activités des institutions financières. De plus, les dépenses fiscales ont une forte incidence sur les bénéfices des entreprises.

FIGURE 3

PRODUCTION PUBLIQUE ET PRODUCTION PRIVÉE

PRODUCTION

	Publique	Privée
Publique	1 Assurance-chômage, Aide sociale Sécurité des aéroports	2 Services de santé Universités
Privée	3 Services postaux Énergie électrique	4 Automobiles Services bancaires

3. DIFFICULTÉS RELIÉES AU CHANGEMENT

Toutes ces formes de production sont bien établies au Canada. Or, il semble que les vraies difficultés surgissent lorsque les pouvoirs publics décident de faire des déplacements d'une case à une autre, lorsqu'ils cherchent à confier en sous-traitance des biens ou services produits par le secteur public.

Ces difficultés tiennent à deux facteurs possibles. Il y a, en premier lieu, les droits acquis des employés du secteur public, point sur lequel je reviendrai. En second lieu, il y a le fait que la sous-traitance au profit d'une entreprise privée ou d'un organisme sans but lucratif n'augmente l'efficacité qu'à trois conditions particulières, à savoir : que la production puisse être précisée ; que les résultats puissent être vérifiés ; qu'il y ait un choix de fournisseurs.

À l'inverse, il semble que nous devrions laisser la production au secteur public dans les cas où il est difficile de déterminer avec précision ce qui doit être produit ou s'il n'est pas possible de tirer parti d'une concurrence entre des fournisseurs.

De fait, il y a de sérieux obstacles à la production efficace tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Par exemple, dans le domaine des soins de santé, où la production privée est la norme, nous n'arrivons pas à définir ni à mesurer les produits du système. Ainsi, il est très difficile de vérifier sa performance en vue de déterminer quels soins de santé sont les plus avantageux.

Ce sont des situations de ce genre qui ont inspiré la quête de nouveaux modèles permettant d'instaurer dans le secteur public certaines des caractéristiques du marché libre, en adoptant, par exemple, la formule du quasi-marché selon laquelle les organismes dont le financement est public seraient chargés de trouver la source de services la plus efficace pour le compte des consommateurs.

La production publique s'accompagne d'autres complications. L'État producteur est également un employeur qui a des responsabilités en matière de négociation collective. Or, tout ce que fait l'État en tant qu'employeur devient politisé. Les salaires doivent être établis non seulement par rapport à la valeur du travail des employés, mais aussi en fonction de la bourse des contribuables et des autres fonctions de l'État comme, par exemple, la stabilisation économique, rôles qui compliquent gravement les relations avec les employés.

Ces conflits ont une pertinence particulière dans le contexte actuel où des pressions s'exercent sur les pouvoirs publics pour qu'ils réduisent le déficit. Aussi, tout changement dans la taille de l'État ou dans le mode de prestation de ses programmes ne peut manquer d'influer sur ses employés. D'où l'aspect pénible que prend le conflit entre, d'une part, les impératifs budgétaires et, d'autre part, les obligations à l'égard des employés. Comme il n'y a pas de règles du jeu établies pour résoudre de tels conflits, il en résulte que les négociations se réduisent à un rapport de forces politiques brutes. C'est pourquoi le retrait de l'État est douloureux : il s'accompagne de promesses et de rêves déçus.

CONCLUSION

Depuis le milieu des années 70, la croissance de la productivité a ralenti dans presque tous les pays industrialisés. Ce phénomène n'a pas encore été complètement expliqué et il est quelque peu paradoxal. Mais le fait demeure que la croissance du revenu a contribué au bon fonctionnement de la démocratie. Ainsi, le ralentissement de la croissance du revenu a des répercussions politiques profondes.

En premier lieu, il nous faut reconnaître que le problème du déficit et de la dette trouvera sa solution avant tout sur le marché politique, non dans l'efficacité du secteur public. Le déficit est maintenant tel qu'on ne peut espérer que les gains d'efficacité produiront dans l'immédiat l'espace budgétaire nécessaire.

Le plus important des enjeux actuels est de redéfinir les frontières de l'État. Quelles activités l'État devrait-il abandonner ou transférer à d'autres agents ? Lesquelles de ces activités sont essentielles ? Sans préconiser que l'État renonce à son rôle social, il ne faut pas non plus que ce rôle demeure inerte. Nous devrions plutôt envisager des mécanismes qui limiteraient l'accès aux programmes à ceux qui en ont le plus besoin.

En deuxième lieu, une meilleure efficacité doit être exigée de tous les organismes publics. L'efficacité du secteur public constitue même un moyen évident d'accroître le niveau de vie. Mais pour que l'efficacité devienne réalité, il faut que les mesures d'incitation dans le secteur public soient compatibles avec les objectifs fixés et que ceux-ci précisent les résultats attendus.

Par exemple, dans le système des soins de santé, les médecins sont rémunérés à l'acte. Leurs coûts de production ne font pas entrer en ligne de compte le coût des diagnostics ou des services hospitaliers. Pourtant, ils sont la « porte d'entrée » du système, et ce sont eux qui déterminent le taux d'utilisation de ces services. De même dans le secteur agricole, les pouvoirs publics ont opté pour la régulation de l'offre plutôt que pour les transferts de revenu aux agriculteurs. Ce faisant, ils ont imposé un coût considérable aux consommateurs.

En troisième lieu, le secteur public doit acquérir la capacité d'adaptation qui lui fait actuellement défaut. Rien dans la société ne jouit d'un droit consacré à l'immobilité. Les personnes grandissent et vieillissent. Les technologies deviennent désuètes. Les collectivités amorcent leur essor, puis leur déclin. Toutefois, quand les pouvoirs publics réglementent ou légifèrent, ils tendent à créer des règles immuables.

Cette incapacité de s'adapter progressivement dans le temps provoque des discontinuités majeures, y compris le choc brutal que nous constatons au sujet des frontières à donner à l'État. Plusieurs provinces sont en voie d'imposer des réductions importantes des dépenses, qui ont des répercussions significatives sur les collectivités et les personnes. Afin d'éviter ces discontinuités, les pouvoirs publics devront recourir davantage à des mécanismes analogues à ceux du marché, par exemple attribuer aux biens publics des prix appropriés et régler le comportement des entreprises au moyen d'incitatifs fondés sur le marché. Selon toute attente, de tels mécanismes se traduiraient par une productivité accrue. Ils tendraient également à imposer aux organismes une pression continue les incitant à s'adapter, à innover et à s'inspirer des meilleures pratiques qui ont cours dans d'autres entités.

De telles innovations sont essentielles à l'efficacité de l'État. À l'heure actuelle, le grand problème politique et économique est que l'État n'a pas encore trouvé une façon de réussir sa sortie.