

# Services publics et développement

Pierre LE MASNE \*

## **Résumé**

*Les apports des services publics au développement sont examinés. On montre, contre un certain discours d'inspiration néolibérale, que les services publics peuvent être efficaces en matière de développement. Pour retrouver ou accroître leur importance, ces services publics doivent se rénover et mieux répondre aux exigences de la population.*

## **Introduction**

Les politiques économiques d'inspiration néolibérale menées depuis plus de 20 ans ont conduit un peu partout dans le monde à des privatisations et à un affaiblissement des services publics. Simultanément le développement est en difficulté dans de nombreuses régions du monde. Cette contribution montre que difficulté du développement et affaiblissement des services publics peuvent être reliés car développement et services publics entretiennent des liens étroits. Les services publics constituent un élément important du développement.

La première partie s'intéresse, de façon théorique, aux relations entre développement et services publics et montre les proximités entre les deux concepts. La deuxième partie montre que les services publics peuvent, à certaines conditions, contribuer de façon renouvelée au développement.

## **I. Développement et services publics**

Les concepts de développement et de service public sont examinés ainsi que leur ancrage dans les théories économiques et dans les théories du développement.

### **Le concept de développement**

P. Bairoch (1990) définit le développement comme « *l'ensemble des changements économiques, sociaux, techniques, et institutionnels liés à*

---

\* Maître de conférences à l'Université de Poitiers et chercheur au GEDES, 93 avenue du Recteur Pineau, 860022 Poitiers Cedex ; courriel : < Pierre.Le-Masne@univ-poitiers.fr >.

*l'augmentation du niveau de vie résultant des mutations techniques et organisationnelles issues de la révolution industrielle du 18<sup>ème</sup> siècle* ». Cette définition traditionnelle du développement reste utile même si elle est insuffisante. Les changements structurels liés au développement ont implicitement un contenu positif pour la population et la société, améliorent les conditions de vie au delà de l'accroissement du revenu, permettent de bénéficier des effets positifs de la science et de la technique, de lutter contre la pauvreté et d'accéder à des conditions de vie plus dignes. Le développement exige une croissance de la production, de la consommation, l'amélioration d'un certain nombre d'infrastructures. Il permet de réaliser un certain nombre de droits.

La définition de Bairoch s'inscrit dans une tradition classique (reprise aussi par Marx) selon laquelle l'homme a une histoire et peut agir sur la société et sur lui-même parce qu'il transforme la nature. Les rapports entre la société et la nature, d'une part, entre les hommes entre eux, d'autre part, sont interdépendants. Grâce à la science et à la technique, les hommes se servent mieux des forces de la nature et peuvent espérer arriver à des formes de sociétés meilleures. Cette conception est celle de Quesnay, de Smith, de Ricardo et de Darwin [Godelier M. (1984)]. En fonction de ses compétences à exercer une action collective sur la nature, l'humanité passe par une série de stades, avec un progrès entre ces stades. Marx reprend cette logique du développement et la radicalise, insistant sur la possibilité d'accéder à un stade supérieur. La société capitaliste, bien qu'elle obtienne une certaine augmentation de la production, est incapable d'un vrai développement. Elle est une société aliénée, incapable de traduire ses potentialités scientifiques et techniques en termes humains.

Sans être aussi radicaux, un certain nombre de penseurs à partir du 19<sup>e</sup> siècle, comme S. Mill, constatent que l'accroissement de la production est loin d'avoir les conséquences souhaitables supposées, qu'il laisse de côté une large partie de la population et ne résout pas le problème social. Des réformes sont mises en avant, d'inspiration socialiste ou non ; elles insistent souvent sur la nécessité d'une action forte de l'État et de ses services publics.

Au 20<sup>e</sup> siècle, la question du développement devient plus complexe, avec la constatation dans les pays coloniaux d'un « *sous-développement* », lui-même expliqué par un retard (Rostow), par la dépendance ou par l'impérialisme. À partir des années 1970, il apparaît de plus en plus clairement que la croissance de la production a des conséquences négatives

sur la nature. Le développement doit devenir «durable». Si certains en appellent à la décroissance, d'autres considèrent que l'État est amené à prendre en charge de nouvelles tâches concernant l'environnement et la réglementation de la production.

Le rapport de la Commission Sud (1990, p. 10-11) définit le développement comme «*un processus qui permet aux êtres humains de développer leur personnalité, de prendre confiance en eux-mêmes et de mener une existence digne et épanouie. C'est un processus qui libère les populations de la peur du besoin et de l'exploitation et qui fait reculer l'oppression politique, économique et sociale. C'est par le développement que l'indépendance politique acquiert son sens véritable. Il se présente comme un processus de croissance, un mouvement qui trouve sa source première dans la société qui est elle-même en train d'évoluer. Le développement implique donc une volonté accrue d'autonomie, tant individuelle que collective. Le développement d'une nation doit se fonder sur ses ressources propres, aussi bien humaines que matérielles, exploitées pleinement pour la satisfaction de ses propres besoins. L'aide extérieure peut favoriser le développement, mais il faut pour cela qu'elle s'intègre à l'effort national et soit subordonnée aux objectifs de ceux auxquels elle est destinée. Le développement est un processus par lequel les pays et les peuples comptent sur eux-mêmes et décident d'eux-mêmes des buts à atteindre ; sans cela il n'y a pas de développement authentique*». Le développement part de l'intérieur, implique une lutte contre certaines forces sociales, contre l'oppression et l'exploitation.

Une autre définition [PNUD (1991)] gomme au contraire cette lutte contre l'oppression et rapproche le développement d'une théorie des choix : le principal objectif du développement humain «*est d'élargir la gamme des choix offerts à la population, qui permettent de rendre le développement plus démocratique et plus participatif. Ces choix doivent comprendre des possibilités d'accéder au revenu et à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé, et à un environnement propre ne présentant pas de danger. L'individu doit également avoir la possibilité de participer pleinement aux décisions de la communauté et jouir des libertés humaines, économiques et politique*». On s'éloigne du processus matériel qui fondait la définition du développement de Bairoch, ainsi que de la critique sociale de l'oppression. La question du blocage social du développement ne se pose plus. D'autres auteurs, dans le contexte d'un désenchantement vis-à-vis de l'idée de progrès, en viennent à nier l'idée de développement [Rist G. (1996)].

L'idée soutenue ici est qu'il faut en rester à la tradition classique ou radicale du développement. Le développement reste une norme de référence, permettant de s'opposer à un certain nombre d'évolutions défavorables, notamment la remontée de la pauvreté et de l'exclusion. Le développement présuppose certaines formes d'augmentation de la production et recherche des formes de croissance compatibles avec l'environnement. S'il s'adresse d'abord aux pays à faible revenu par habitant, il concerne ensuite les pays à haut revenu moyen par habitant, où les problèmes de pauvreté et d'exclusion sont loin d'avoir disparu. Dans les pays à haut revenu, la question du développement devient plus qualitative que quantitative, se distingue encore plus de celle de la croissance. Dans des sociétés globalement riches, où la science joue un rôle important, de très fortes inégalités de revenus n'ont pas de justification. Le développement se rapproche de la lutte pour l'égalité économique et sociale.

### **Les services publics**

Le développement peut être rapproché du service du plus grand nombre, du service public. Selon L. Duguit (1923), « *Relève du service public toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante* ». Le développement, comme le service public, implique l'interdépendance sociale. La tradition du service public remonte à l'Antiquité et est plus ancienne que celle du développement, mais les deux traditions sont démocratiques.

Plusieurs catégories de services publics existent : les services publics régaliens (défense, justice, police), les services publics relevant de l'État-Providence (éducation, santé, action sociale, culture), les services publics de réseau (poste, télécommunications, transport, énergie), enfin les services publics locaux. Par extension, les entreprises publiques concurrentielles peuvent contribuer également au service public. Au delà de l'effet sectoriel de chaque service public sur les conditions de vie de la population, l'ensemble des services publics exerce un certain nombre d'effets globaux.

## **Les théories économiques des services publics**

Les différentes théories économiques (classiques, néoclassiques, marxistes) justifient de différentes manières l'existence de services publics. Seules les théories néolibérales refusent des services publics autres que régaliens.

La définition qu'Adam Smith donne de l'économie dans *La Richesse des Nations* [Smith (1991, t. 2, p. 11)] fait référence au service public, qui est un des ses deux objets : « *L'économie politique ... se propose deux objets distincts : le premier, de procurer au peuple un revenu ou une subsistance abondante... le second de fournir à l'État ou à la communauté un revenu suffisant pour le service public* ». Smith admet que l'État intervienne pour des travaux publics ou pour des dépenses d'éducation, dépenses non rentables pour un particulier, mais qui ont des retombées positives à l'échelle de la société toute entière.

John Stuart Mill perfectionne la doctrine classique du service public, notamment dans ses *Principes d'Economie politique* [Mill (1854, p. 392-393)], en montrant que l'action de l'État peut concerner de très nombreux domaines : « *Il existe une multitude de cas dans lesquels les gouvernements prennent des pouvoirs et remplissent des fonctions sans qu'il soit possible d'assigner à ceci d'autre motif que l'utilité publique. Nous pouvons prendre pour exemple la fonction de battre monnaie, qui est aussi un monopole. Il n'y faut pas chercher d'autre motif que l'utilité d'épargner aux particuliers la peine, le temps et la dépense du pesage et de l'essayage des monnaies. Personne toutefois, pas même parmi les hommes les plus opposés à l'intervention de l'État, n'a signalé cette fonction comme un emploi dangereux de la puissance publique. Autre exemple : l'établissement des étalons de poids et mesures. Autre encore : le pavage, l'éclairage et le nettoyage des rues et passages ; soit que le gouvernement général s'en charge, soit, comme cela est plus commun et plus convenable, que ce soin soit remis à l'autorité municipale. On peut trouver d'autres exemples dans l'établissement et l'amélioration des ports, l'érection des phares, dans les opérations géométriques destinées à fournir des cartes exactes, dans les constructions destinées à contenir la mer ou à renfermer dans leur lit les fleuves et les rivières. On pourrait multiplier les exemples à l'infini sans toucher au territoire contesté, mais j'en ai assez dit pour prouver que les fonctions incontestées du gouvernement s'étendent sur un espace beaucoup trop vaste pour qu'il soit possible de l'enclôre en quelque sorte dans une définition restrictive ; qu'il est presque impossible d'assigner d'autre raison d'être à toutes les fonctions du gouvernement que l'utilité publique, terme qui s'étend bien loin, et presque impossible aussi de limiter l'intervention*

*du gouvernement par aucune règle générale, à moins d'admettre la règle simple et bien vague d'après laquelle cette intervention ne doit être admise que dans les cas où l'utilité est évidente ».*

Mill admet un grand nombre d'exception à la règle du laisser-faire, l'éducation, la protection d'un certain nombre de catégories comme les enfants, la délégation de service public. Certains travaux peuvent être réalisés aussi bien par l'État que par des sociétés privées. Pour éviter que l'État ne s'occupe de façon directe de trop de choses, le mieux est qu'il délègue ces activités qui relèvent du monopole à des entreprises privées, en les surveillant dans l'intérêt public [Mill (1854, p. 568)] : *« et c'est au gouvernement que doit être dévolu le soin , soit de soumettre l'entreprise à des conditions raisonnables au profit du public, soit d'y conserver une autorité telle que les profits du monopole puissent en définitive être acquis au public. Cela est vrai lorsqu'il s'agit de routes, de canaux, de chemins de fer. Ce sont toujours en réalité de vrais monopoles, et un gouvernement qui concède sans réserve un tel monopole à une compagnie particulière fait à peu près la même chose que s'il accordait à un individu ou à une association la faculté de lever tel impôt qu'il lui conviendrait, à leur profit, sur toute la drèche produite dans le pays ou sur tout le coton qui y serait importé ».*

L'intervention du gouvernement est justifiée dans des cas où [Mill (1854, p. 582)] *« un service public est nécessaire sans que personne en particulier soit intéressé à s'en charger, parce que personne n'en retirerait naturellement et spontanément une rémunération suffisante ».* S. Mill donne l'exemple des explorations et recherches scientifiques, d'une grande utilité pour la nation, qui doivent être menées par des personnes très compétentes, et qui ne seront pas entreprises si l'État ne les subventionne pas. Mill a également en vue les biens publics, utiles à un grand nombre d'utilisateurs, mais pour lesquels ces utilisateurs ne sont pas disposés à payer et ne peuvent y être obligés. L'État peut être amené dans certains pays à prendre en charge des tâches qui pourraient être remplies par des particuliers, mais que ces derniers ne veulent pas faire, parce que la masse du public est trop pauvre ou parce que la volonté de s'associer ou l'esprit d'entreprise manque ; dans ces pays (on peut penser aux pays en développement aujourd'hui), l'État doit se substituer à l'initiative privée et corriger ses faiblesses.

La doctrine classique du service public admet donc de multiples interventions de l'État, au-delà du domaine régalien, pour les activités non rentables (transports et travaux publics, éducation, protection sociale et recherche), mais aussi là où l'initiative privée est défailante et dans les situations de monopole.

La doctrine néoclassique donne beaucoup plus d'importance au marché. Néanmoins, pour un auteur comme Walras, l'État doit accomplir diverses tâches : produire des services publics comme les tribunaux, les routes, les écoles, intervenir dans les situations de monopoles naturels (soit pour exercer lui-même le monopole, soit pour l'organiser dans l'intérêt social). Dans le cas des réseaux municipaux d'eau ou de gaz, Walras estime la concurrence impossible, et le monopole inévitable. Les voies de communication, routes et voies ferrées ont pour Walras (1992, p. 214) le caractère d'un service public. Le chemin de fer est un bien public d'intérêt général qui encourage les déplacements, fortifie l'unité nationale, exerce des externalités positives sur la société. Il est de plus un monopole économique échappant à la concurrence, aussi bien que pour la voie que pour l'exploitation ferroviaire.

Pour Walras (1992, p. 212-213), l'État est mieux à même de gérer les services d'intérêt public : *« Nous ne saurions, pour notre part, admettre ce parti-pris de doter l'individu de toutes les vertus et l'État de tous les défauts. C'est là un abus des principes économiques. S'il est vrai que l'initiative individuelle, stimulée par la libre concurrence, effectue mieux que ce soit les services d'intérêt privé, il l'est également que l'initiative collective, sous le contrôle de la publicité et de la discussion, effectue mieux que n'importe qui les services d'intérêt public ».*

La théorie néoclassique des services publics, qui les présente, de façon restrictive, comme des cas de défaillances du marché (biens publics, effets externes ou monopoles naturels), justifiera néanmoins, dans le contexte keynesien de l'après-guerre, l'existence de services publics très développés et d'une multitude de monopoles publics.

Dans la problématique néomarxiste de J. O'Connor (1973), l'État capitaliste doit remplir deux tâches contradictoires, créer les conditions d'une accumulation profitable et maintenir les conditions d'une harmonie sociale ; les services publics assument ces deux rôles. Le développement des forces productives conduit au besoin de plus d'État. La croissance est inséparable du développement des moyens de transport, notamment de routes et d'autoroutes, que seul l'État est capable de conduire. Le développement urbain appelle aussi une très forte intervention étatique : les entreprises ont besoin de transports collectifs pour que leurs salariés viennent travailler, mais ne veulent pas en assumer les coûts. Les entreprises refusent d'assumer les dépenses relatives à la dépollution de l'air, de l'eau ou des sols, qui reviennent souvent à l'État. Selon l'expression de F. Engels, l'État crée les *« conditions extérieures »* de l'exploitation capitaliste. En

élargissant le raisonnement, la lutte contre l'effet de serre est une condition extérieure nouvelle que les États doivent assumer.

O'Connor distingue dans la dépense publique les dépenses productives (qui prennent deux formes, les dépenses en capital social et la consommation sociale) et les dépenses non productives :

- les dépenses en capital social, comme les dépenses de l'État pour les routes, les parcs industriels ou pour l'aménagement urbain, sont productives car elles sont un élément d'accumulation de capital indispensable au fonctionnement des entreprises ; l'État leur évite de prendre en charge ces dépenses. Les dépenses étatiques en R&D peuvent être classées dans cette catégorie.
- les dépenses de consommation sociale sont productives de façon indirecte, car elles permettent de diminuer le coût de la force de travail. Les dépenses d'éducation et une partie des dépenses de santé ont un effet favorable sur le taux de profit en permettant aux entreprises de trouver à des prix convenables des salariés formés et en bonne santé.
- certaines dépenses de l'État, notamment en matière sociale (allocations de chômage) n'ont pas de dimension productive directe ou indirecte ; comme les dépenses militaires, elles concourent néanmoins à la formation de la demande et au profit de certaines entreprises.

Si la dépense publique a, en plus de son effet de demande, une dimension d'investissement productif, on ne peut plus dire, comme le font les néolibéraux, que l'État se développe aux dépens de l'activité privée. L'État est au contraire indispensable à son expansion. L'effet d'éviction vis-à-vis du capital privé est secondaire par rapport à la fourniture par l'État de prestations indispensables à l'économie et à la société. Des investissements non directement rentables mais indirectement très utiles aux entreprises peuvent prendre place. Si les services publics mis en place sont efficaces, salariés et entrepreneurs peuvent tous deux y gagner. L'investissement socialisé de l'État exerce des effets favorables sur la productivité du travail, la demande et le profit des entreprises.

Les services publics organisent divers compromis sociaux. L'augmentation du rôle des services publics ne signifie pas que l'État se transforme en un État post-capitaliste. Mais, sous l'influence notamment des salariés, cet État peut se démocratiser économiquement et politiquement.

**Services publics et théories du développement**

Les théories du développement, dont certaines prolongent les théories classiques et marxistes, justifient également sur un certain nombre de points le rôle des services publics ou des entreprises publiques :

- La plupart des théories du développement insistent sur l'importance de l'investissement, et de l'investissement public.

- La problématique des biens essentiels insiste sur l'importance particulière de certains biens ou services pour le développement : eau, énergie, éducation, santé, infrastructures de communication. Tous ces biens sont largement produits par des services publics. Les services publics, à la différence de la production privée, ne sont pas dans une logique « *consumentiste* » ou « *gadgétiste* »

- L'indicateur IDH alternatif au PIB, en donnant beaucoup d'importance à l'éducation et la santé, revalorise également le rôle des services publics dans le développement. Les services publics de santé et d'éducation contribuent au développement bien au delà de la dépense monétaire effectuée. Pour reprendre une grille de lecture classique, ces services publics produisent en abondance des valeurs d'usages qui contribuent à l'augmentation des indicateurs sociaux. Pour Smith, l'eau a une valeur d'usage très élevée et une valeur d'échange quasi-nulle, tandis que le diamant a des propriétés inverses. Les services d'éducation et de santé sont aujourd'hui comme l'eau du temps de Smith, très utiles socialement, mais sous-estimés socialement car non rentables. Les services de l'Internet rose sont plus rentables que l'éducation, mais moins utiles socialement. Les services publics permettent de se situer plus dans la logique de la valeur d'usage que dans celle de la valeur d'échange [Harribey J. M. (2004)].

- Les théories de la « *self-reliance* » ou du « *compter sur ses propres forces* » insistent sur la dimension endogène du développement. Il faut compter en premier lieu sur soi-même, sur sa propre épargne pour investir, sur ses propres impôts et ses propres services publics.

- Les services et entreprises publics peuvent exercer des effets d'ensemble sur le développement économique ou industriel. Les effets de type keynésien sur la demande, l'emploi ou la productivité sont connus. L'État peut s'impliquer plus directement dans la production et nationaliser des entreprises essentielles. Les théories développementistes ou de la dépendance justifient ces nationalisations de différentes manières, avec des arguments économiques mais aussi politiques (indépendance nationale).

Certaines études récentes montrent l'importance des profits dégagés par les filiales des groupes multinationaux et des fonds de pension des pays du centre dans des pays en développement [Duménil G. et Lévy D. (2004), Le Masne P. (2004)]. Les transferts financiers du Sud vers le Nord rendent problématique l'investissement du Sud [Toussaint É (2004)]. Même sans nationalisations, l'État est susceptible, comme en Corée du Sud, de créer un contexte institutionnel orienté vers la promotion de l'investissement industriel, d'animer le processus de croissance nationale, de jouer le rôle d'un stratège susceptible de mieux positionner le pays dans la division internationale du travail.

### **Et les théories néolibérales ?**

Seules les théories néolibérales refusent des services publics allant au delà des tâches régaliennes. Au 19<sup>e</sup> siècle, ces théories sont celles de Bastiat ou Spencer, dans l'après-guerre celles de Hayek ou Friedman, relayées par l'école du Public Choice ou par R. Coase.

Selon Spencer, l'administration de la Justice est le seul devoir de l'État. En dehors de ce cas, l'action étatique est nocive et se retourne contre ses intentions initiales. Par exemple, l'action de l'État en faveur des plus démunis finit par leur nuire, car elle se substitue à une action charitable privée. Les effets pervers de l'assistance sont systématiques et inévitables. Selon Spencer (1895, p. 35), avec les taxes sur les pauvres qui existent en Angleterre « *on aime mieux épouser des filles avec beaucoup de bâtards que d'honnêtes femmes* ». Les aides sociales dérivent, leur coût augmente et finit par créer le paupérisme. Le développement de l'État conduit à des maux bien plus importants que ceux qu'il entendait traiter. Spencer (1895, p. 86) s'oppose à ce que l'État intervienne de façon préventive contre les maladies et affirme que les mesures sanitaires étatiques, toujours mal appliquées, augmentent les problèmes. La croyance en un pouvoir absolu de régulation du marché amènent selon la même logique M. Friedman à des propositions étonnantes : si à un moment donné il n'y a pas assez de médecins, c'est parce que l'État a mal géré l'entrée dans la profession, et « *le remède est alors dans l'exercice non qualifié de la médecine* » [Friedman (1971, p. 196)].

Les néolibéraux attaquent les arguments néoclassiques relatifs aux monopoles, biens publics et effets externes, dans l'idée de montrer que les défaillances de marché sont extrêmement rares ou inexistantes. R. Coase propose de résoudre autrement les problèmes posés par les externalités. Au lieu de faire intervenir l'État, comme le fait l'approche néoclassique standard, Coase propose l'organisation de relations marchandes entre les différents individus concernés par ces externalités et d'une négociation.

L'État se limite à mettre en place un système de droits de propriété sur les ressources concernées par le problème, en faire des marchandises que les participants pourront négocier : c'est la démarche opposée à celle du service public. Mais si Coase propose de créer de nouveaux marchés, c'est que ces marchés n'apparaissent pas tout seuls. L'État est nécessaire pour mettre en place les droits de propriété et organiser les marchés : chassé par la porte, il revient par la fenêtre [Guerrien B. (1996)].

Sur le plan théorique, le discours néolibéral est loin de mettre en échec les théories classique et néoclassique du service public. Mais il est influent en pratique, avec des effets négatifs en matière de développement.

## **II. Les services publics et le développement aujourd'hui**

On s'intéresse aux différentes catégories de services publics, services de réseau, services de recherche, services d'éducation et de santé, puis on aborde la question de l'efficacité des services publics et de leur rénovation.

### **Les services publics de réseau et les entreprises publiques**

Les chemins de fer, la production et la distribution d'électricité, les télécommunications exercent des effets sectoriels et d'ensemble sur le développement économique, sur l'aménagement du territoire, sur les conditions de vie des populations. Ces services exigent la mise en place de coûteux réseaux et constituent de coûteux investissements de très long terme ; mais, une fois construit, un réseau de distribution d'eau peut durer plus d'un siècle.

Les politiques de privatisation et de dénationalisation ont particulièrement visé ces réseaux. Elles avançaient que les privatisations aboutiraient à une forte baisse des prix. Même si ces baisse de prix ont pu se produire au début, notamment du fait de l'arrêt de l'entretien ou de l'arrêt de l'extension du réseau, la transformation d'un monopole public en oligopole privé a le plus souvent été accompagnée à long terme d'une hausse des prix et d'autres effets pervers.

La privatisation des chemins de fer britanniques a abouti à des résultats caricaturaux, non-entretien du réseau, accidents, hausses de prix, retards fréquents, régression du trafic ferroviaire, au point que l'État a dû ré-intervenir. Dans d'autres pays la privatisation du chemin de fer a abouti à la fermeture d'un grand nombre de lignes. Les suppressions de lignes et le transfert du trafic vers la route (ou l'avion) ont des conséquences

écologiques négatives étant donné que la dépense énergétique au kilomètre est nettement plus faible en train qu'en voiture (ou en avion).

La privatisation de la production ou de la distribution d'électricité a eu pour conséquence le ralentissement de l'investissement, si bien que de nombreux réseaux électriques se sont avérés au bout de quelques années avoir des capacités d'offre insuffisantes. Des réseaux électriques ont pu s'effondrer, en Californie, aux États-Unis, au Canada, en Italie. La création de marchés de l'électricité aboutit à une grande volatilité des prix. L'insuffisance de l'offre, à cause de la faiblesse de l'investissement, est un facteur d'augmentation des prix [Darmois G. (2004)]. A. Gabriele (2004) fait apparaître que les politiques de privatisation de l'électricité ont créé de sérieux problèmes dans les pays où elles ont été pratiquées à grande échelle. Les privatisations ont accru la puissance de groupes multinationaux, confrontés à des États faibles. Au Brésil, la privatisation de l'électricité a abouti à placer des rentes monopolistes dans les mains de quelques opérateurs privés, et l'offre d'électricité ne suit plus la demande. Une étude sur les privatisations en Afrique [BAD et OCDE (2003)] montre qu'on a le plus souvent débouché sur des situations de monopole privé et que les tarifs des services ont fréquemment augmenté.

En France, la part de la distribution de l'eau effectuée par quelques grands groupes privés a progressé aux dépens des régies publiques et représente maintenant près de 80%, pour 25% en 1950. Selon une enquête de 1996, les prix des opérateurs privés dépassent de 26% celui des opérateurs publics. Selon le rapport 1997 de la Cour des Comptes, la hausse des prix de l'eau est bien à mettre en relation avec la privatisation. Dans de nombreux pays, comme en Argentine (Buenos-Aires), la privatisation de la distribution de l'eau a également été accompagnée d'une flambée des prix pour les consommateurs. Les groupes multinationaux de l'eau s'intéressent uniquement aux clientèles rentables. Le financement international privé pour l'eau et l'assainissement est en recul depuis 1996 [PNUD (2003, p. 116)].

D'importantes nationalisations avaient eu lieu, dans les pays européens au lendemain de la seconde guerre mondiale, et durant les années 1960-70 dans des pays en développement. Depuis 1980, les privatisations ont concerné tous les pays, et ont abouti dans beaucoup de pays en développement, à la prise de contrôle étrangère de secteurs essentiels. Le poids des entreprises publiques dans l'économie française s'est considérablement amoindri [INSEE (2002)]. Alors que les entreprises publiques représentaient 19,3% des effectifs et 25% de la valeur ajoutée de

l'économie nationale en 1985, elles n'emploient plus que 7,8% de la population active et ne réalisent plus que 11,5% de la valeur ajoutée en 2000. En 1985, les entreprises publiques employaient 60% des salariés des banques et des assurances, alors qu'aujourd'hui leur importance dans ce secteur est résiduelle. Alors que les entreprises publiques effectuaient plus de 10% du PIB dans la plupart des pays de l'OCDE (en dehors de l'Amérique du Nord et du Japon), ces entreprises représentent aujourd'hui une part importante des activités seulement dans un petit nombre de pays [Gönenc, Maher et Nicoletti (2000)]. Les privatisations ont concerné dans les années 1980 les entreprises publiques des secteurs concurrentiels puis ont visé de plus en plus dans les années 1990 les services d'utilité publique, les télécommunications et les transports. Megginson et Netter (2001) dressent un bilan des opérations de privatisations dans le monde et montrent que la baisse de l'influence des entreprises publiques a été particulièrement forte dans les pays à faible revenu, passant de 16% du PIB au début des années 1980 à environ 5% aujourd'hui.

L'objectif des stratégies de nationalisation (même s'il n'a pas toujours été atteint) était de mettre un certain nombre de recettes d'exportation au service de l'investissement public et industriel, au service de projets d'industrialisation qui diffuseraient ensuite leurs effets bénéfiques dans tout le pays. L'appropriation de ces recettes d'exportation par les entreprises étrangères, à la suite des privatisations, constitue une régression. Dans les pays africains, les privatisations ont été associées à une désindustrialisation profonde [BAD (2003)]. La privatisation a pris un tour idéologique et a touché dans certains pays des entreprises publiques qui fonctionnaient bien [Stiglitz J. (2002)].

### **Science et systèmes de recherche**

Les stratégies de développement des années 1970 reconnaissent l'importance du potentiel scientifique et technique des pays en développement. La Commission Sud (1990) insiste encore sur la nécessité de mettre fin à la dépendance scientifique du Sud. Les États-Unis ont cherché à transformer les avantages en matière de recherche en avantages compétitifs, à fermer l'accès à la découverte et à faire jouer aux brevets et licences un rôle bien plus important. Dans ce contexte, les privatisations des entreprises publiques du Sud ont affaibli les systèmes de recherche. La CNUCED (2003, p. 140) décrit ainsi les problèmes en Amérique latine : *« Le déclin de l'industrie domestique des machines et équipements a conduit à une réduction de la R&D domestique. Ce problème a été aggravé »*

*par la privatisation des entreprises à capitaux publics, qui a souvent conduit au démantèlement de leurs départements de technologie et d'engineering. Du temps des politiques de substitution aux importations, ces entreprises, avec les institutions publiques et les universités, représentaient environ 80% des dépenses totales de R&D. Dans des pays comme l'Argentine et le Brésil, dans les 20 ans après la seconde guerre mondiale, une vaste infrastructure techno-scientifique avait été créée à l'intérieur du secteur public, financée par des banques publiques. Nombre d'entreprises publiques dans des secteurs comme les télécommunications, l'énergie et les transports avaient établi leurs propres laboratoires techniques qui jouaient un rôle actif pour la formation du capital humain. Avec l'ouverture de l'économie et la privatisations des entreprises publiques, ces institutions ont cessé de jouer un rôle-clé et ces fonctions ont cessé avec les mesures prises pour améliorer la rentabilité de court terme ».*

### **Les services d'éducation et de santé**

Les systèmes d'éducation et de santé ont pâti des évolutions dans de nombreuses régions du monde. Le taux de scolarisation dans le primaire a peu augmenté dans l'ensemble des pays en développement, passant de 80% en 1990 à 82% en 2001, stagnant en Afrique subsaharienne autour de 55% [PNUD (2003)]. L'IDH a diminué dans 21 pays sur 113 entre 1990 et 2001, essentiellement en Europe de l'Est et en Afrique. Les systèmes de santé ont le plus grand mal dans certaines régions du monde, notamment en Afrique, à faire face au SIDA, l'espérance de vie régressant parfois de façon importante (Zimbabwe, Botswana).

Selon le PNUD (2003, p. 113-117), l'accroissement du rôle du secteur privé (au détriment du public) dans la santé et l'éducation tient à 3 facteurs, des ressources publiques faibles, une qualité médiocre du service, et les pressions en faveur de la libéralisation. Dans de nombreux pays, l'État est devenu incapable de fournir des services publics de qualité. Très mal payés, certains enseignants ou médecins sont absents et pratiquent ailleurs. En Amérique latine, le poids du privé dans la santé est devenu particulièrement important avec l'ouverture des systèmes de santé à des groupes américains (Aetna, Prudential); ces groupes ambitionnent d'administrer des établissements publics. L'accès des populations vulnérables est restreint dans les systèmes contrôlés par des assureurs étrangers. Pour le PNUD, la privatisation n'est pourtant pas une promesse d'efficacité : *« les avantages supposés de la privatisation sont difficiles à démontrer car les données disponibles ne permettent pas de conclure à une meilleure efficacité et à une*

*plus grande qualité des soins dans le privé que dans le public. Les exemples de défaillance du privé abondent* ». La privatisation défavorise l'accès des plus pauvres à l'éducation primaire, à cause des frais de scolarité. De même les établissements privés ne sont pas plus efficaces que les établissements publics, à moyens comparables [PNUD (2003, p. 115)].

### **L'efficacité des systèmes publics et des entreprises publiques**

Les néolibéraux postulent l'inefficacité systématique des systèmes publics et des services publics, sauf, assez curieusement, les services publics régaliens comme l'armée ou la police : les systèmes de propriété publique sont mal gérés par l'État, les statuts des personnels des entreprises publiques et la garantie de l'emploi désincitent au travail, la productivité est faible, des intérêts privés sont susceptibles de détourner les services publics de leurs vrais objectifs, la corruption menace.

On ne peut affirmer, à l'opposé, que les systèmes publics seraient systématiquement plus efficaces que les systèmes privés. Le problème de la bureaucratie est réel, et les services publics de certains pays peuvent être pléthoriques, inefficaces, corrompus. Certains arguments permettent néanmoins d'infirmes les critiques néolibérales en montrant que des services publics peuvent être efficaces.

Herbert Simon (1991) insiste sur le fait que l'entreprise privée, l'entreprise publique et l'administration sont toutes les trois des organisations bureaucratiques, qui ont le même type de problème. Les salariés de ces organisations sont des employés, non propriétaires de leur entreprise, qui ne sont pas nécessairement intéressés par la maximisation du profit de leurs entreprises. Pour Simon, toutes les entreprises rencontrent des problèmes de motivation de leurs salariés, mais les problèmes sont identiques dans l'entreprise privée et l'entreprise publique. Certaines organisations peuvent être extrêmement productives même si les relations entre les objectifs et les récompenses que reçoivent les employés sont minces ; les entreprises publiques ou les services publics, qui peuvent mettre avant des objectifs d'intérêt général, pourraient même être en meilleure situation pour motiver les salariés que les entreprises privées, dont l'objectif est de réaliser un profit. Il est valorisant pour un enseignant de réussir à apprendre à lire à des enfants, pour un chercheur de contribuer à la recherche de moyens de lutte contre le SIDA.

Les critères d'efficacité sont nombreux. On privilégie souvent une mesure par le profit, ce qui est assez réducteur. Mais, même en utilisant ce critère, les résultats des études comparatives sont peu concluants. Certaines études admettent que l'entreprise privatisée est plus profitable, mais d'autres,

comme celle de H. Alexandre et G. Charreaux (2002) sur le cas français en doutent. L'efficacité des entreprises publiques ne peut pas être mesurée seulement en termes de profit. Elle peut aussi être sociale (réduction des inégalités, sécurisation de l'emploi) ou macroéconomique (investissement, croissance, emploi). Elle peut enfin être jugée par rapport à des impératifs de politique industrielle, d'aménagement du territoire, d'indépendance nationale ou de protection de l'environnement.

K. Dewenter et P. Malatesta (2001) font une synthèse d'études comparatives sur les performances des entreprises publiques et privées. De nombreuses études citées font apparaître que les entreprises publiques sont au moins aussi profitables que les entreprises privées. Si les auteurs concluent néanmoins à une moindre rentabilité des entreprises publiques, ils notent que ces entreprises utilisent plus de travail. L'essentiel des effets des privatisations sur la rentabilité s'exerce avant la privatisation et est lié aux changements impulsés par les autorités publiques et à l'accent soudainement mis sur la rentabilité.

L'efficacité d'un service public se mesure de façon différente d'une capacité à réaliser du profit, puisqu'il vise à répondre à des besoins sociaux, dont certains ne sont pas rentables selon des critères privés

L'État n'est pas nécessairement mauvais propriétaire ou mauvais actionnaire, comme avancent les néo-libéraux. Si des cas d'inefficacité ou de corruption existent dans les entreprises publiques, ils se produisent également dans les entreprises privées (Enron, Ahold). Les dérives du Crédit Lyonnais ou de France-Télécom dans les années 1990 sont largement une conséquence de la levée de la tutelle de l'État dans le cadre de la libéralisation financière et de l'internationalisation ; de tels problèmes ne s'étaient pas manifestés avant 1985 et ils sont la conséquence de l'application au sein de l'appareil d'État d'une doctrine néolibérale, qui en soutenant l'idée que le marché est systématiquement efficace, a conduit les hauts fonctionnaires de l'administration à ne plus contrôler les entreprises publiques.

L'efficacité des systèmes de santé publics peut également être bonne. L'Organisation Mondiale de la Santé [OMS (2001)] a classé le système français comme le meilleur du monde. Les États-Unis ne sont classés qu'en 37<sup>e</sup> position, alors qu'ils dépensent 13,7% du PIB pour la santé (9,8% en France). Les dépenses de santé par habitant sont en 2001 de 2109 \$ en France (et 2150 \$ en Suède) tandis qu'elles atteignent 4887\$ aux États-Unis. Le système américain est bien plus coûteux, pour des résultats de santé inférieurs. Une raison, parmi d'autres, de l'efficacité d'un système public, tient à des frais de fonctionnement inférieurs. Ainsi, le ratio frais de gestion

administrative/prestations versées de l'assurance maladie (régime général) est de 5,5% tandis que pour l'assurance privée le même ratio est de 13,6% aux États-Unis [Caire G. (2002)]. Un système d'assurance privée doit faire du marketing et de la publicité, avoir un système complexe d'administration des contrats, faire du profit. Il bénéficie moins qu'un système public d'économies d'échelles. La concurrence entre les assureurs a un coût (publicité). Le monopole public permet de diminuer les intermédiaires et les coûts de gestion. Un système de santé très marchandisé, comme celui des États-Unis, conduit pour les médecins à des coûts d'assurance très élevés, à un grand nombre de procès dont les coûts se répercutent sur les assurés.

### **Les avantages apportés par les services publics**

Les services publics permettent la réalisation du droit à l'éducation, à la santé et à la protection sociale. Ils contribuent au droit au logement, à l'emploi, à un environnement sain. Les services publics de la culture contribuent à la création culturelle (théâtre, opéra, cinéma), permettent de préserver une culture nationale. Les grands réseaux publics favorisent l'aménagement du territoire, le droit au transport et à la communication dans des conditions accessibles à tous. En résumé, les services publics contribuent à la démocratie, donnent un contenu économique et social à des libertés qui, sans eux, restent parfois formelles.

Les États effectuent des dépenses importantes pour la recherche, au travers de leurs propres institutions et en aidant la recherche des entreprises privées. Cette recherche n'aurait pas lieu si l'État ne l'entreprenait pas et la tutelle publique permet d'orienter la recherche vers des domaines fondamentaux et de long terme souvent délaissés par la recherche privée. Les projets Ariane, Airbus et TGV n'auraient pas été menés sans l'État français. L'État, par différents services, assure une tutelle sur un ensemble de biens publics, sur un patrimoine culturel et environnemental, qu'il gère et peut protéger. Il participe, au travers des institutions internationales, à la gestion des biens publics mondiaux, et peut favoriser l'émergence d'un service public à l'échelle internationale.

Sur le plan macroéconomique, les entreprises publiques ont leur importance. Durant la crise des années 1970, l'État français a utilisé les Grandes Entreprises Nationales (avec un taux moyen d'investissement de 48,3% en 1975-82) pour soutenir l'investissement. Ensuite ces entreprises n'ont plus

été incitées par l'État à investir, et leur taux d'investissement est retombé (20,4% en 1994-96).

L'investissement public a eu tendance en France à se réduire : selon C. Demons (2002) il ne représente plus en 1997 que 85% de celui de 1991. Les privatisations et l'affaiblissement des services publics, même s'ils ne peuvent pas tout expliquer, ont contribué de façon significative aux évolutions. La CNUCED (2003, p. 75) montre de même que depuis le début des années 1980 l'investissement public dans l'ensemble des pays en développement est tombé de 10% du PIB à 7%.

### **La nécessaire transformation des services publics**

Les services publics font l'objet de différentes critiques, de valeur inégales. Les critiques sur l'insuffisance du rythme de travail en leur sein ont perdu de leur virulence tant les contraintes se sont accrues depuis 20 ans sur les salariés des entreprises publiques. Les dérives étatiques sont plus importantes. L'État, ou ses administrations, peuvent prendre seuls les décisions, sans prendre en compte les aspirations de la population, sans rendre de comptes. Ceci peut aboutir à des situations aberrantes ou non souhaitées, au gaspillage de l'argent public, à l'augmentation des tarifs des services publics et des impôts. Les services publics peuvent confondre leur propre intérêt (avoir plus de pouvoir, de personnel) avec l'intérêt général. Une intervention exagérée des services publics peut conduire à l'hypertrophie des services. Tout ceci pose la question du choix des objectifs, de l'évaluation des services publics et du contrôle démocratique des services et des agents publics.

Les pratiques des services publics doivent être mieux évaluées et contrôlées ; l'État et les usagers ont un rôle plus grand à jouer [Bauby P. (2002)]. En même temps, pour que les systèmes publics fonctionnent, il est nécessaire que les salariés soient correctement payés.

Le PNUD (2003, p. 117) rappelle que des systèmes publics performants sont tout à fait possible et que *« la récente tendance à la privatisation des services collectifs a ignoré l'expérience des pays riches, ainsi que celle de beaucoup de pays en développement aujourd'hui, qui ont misé sur les systèmes publics pour fournir ces services à la plupart (voire à l'ensemble) de leur population à mesure qu'eux-mêmes se développaient. Les acteurs*

*n'ont joué qu'un rôle modeste dans ce processus* ». Une rénovation des services publics est possible, qui conduise à plus de clarté dans leur fonctionnement et plus de pouvoir pour les usagers.

## Conclusion

Un changement est nécessaire par rapport aux politiques qui ont conduit depuis les années 1980 aux privatisations et à l'affaiblissement des services publics. Les services publics sont un des moyens du développement. Ils produisent un certain nombre de biens et services essentiels, mettent en œuvre des compromis sociaux incluant de larges parties de la population, sont susceptibles de mettre en œuvre des stratégies industrielles et technologiques. Trop négligés depuis une vingtaine d'année, ils ne pourront cependant retrouver leur importance et leur efficacité que s'ils renouvellent leurs pratiques, au service de la population.

## Bibliographie

- Alexandre H., Charreaux G. (2002), « L'efficacité des privatisations françaises : une vision dynamique à travers la théorie de la gouvernance », <[www.perso.wanadoo.fr/gerard.charreaux/perso/documents/LATEC.PDF](http://www.perso.wanadoo.fr/gerard.charreaux/perso/documents/LATEC.PDF)>.
- Bairoch P. (1990), « Développement », dans *Encyclopédie Economique*, p. 133-164, X. Greffe et Alii éditeurs, Economica.
- Banque Africaine de développement (BAD) (2003), *Rapport sur le développement en Afrique*, Economica.
- BAD et OCDE (2003), *Perspectives économiques en Afrique 2002-2003*.
- Bauby P. (2002), « L'Europe des services publics : entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation », *Politiques et Management public*, n° 1.
- Caire G. (2002), « Coût de fonctionnement de l'assurance privée et de l'assurance sociale : de l'efficacité microéconomique à l'équité sociale », dans *Politiques sociales et Croissance économique*, sous la direction de J. M. Dupuy et Alii, t.1, p. 113-127, L'Harmattan.
- CNUCED (2003), *World investment Report 2003*.
- Commission Sud (1990), *Rapport de la Commission, Défis au Sud*, Economica.
- Darmois (2004), « Pourquoi privatiser ? EDF et l'enjeu de l'énergie », Belin.

- Demons C. (2002), « L'investissement public en France : bilan et perspectives », *Notes d'Iéna*, n° 119.
- Duménil G., Lévy D. (2004), « Le néolibéralisme sous hégémonie états-unienne », dans *La Finance mondialisée*, sous la direction de F. Chesnais, p. 71-98, La Découverte.
- Dewenter K., Malatesta P. (2001), « State-owned and Privately Owned Firms : An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labor Intensity », *American Economic Review*, n° 1, p. 320-334.
- Duguit L. (1923), *Traité de Droit constitutionnel*, De Boccard.
- Friedman M. (1971), *Capitalisme et Liberté*, Robert Laffont.
- Gabriele A. (2004), « Policy Alternatives in Reforming Power Utilities in Developing Countries : A Critical Survey », <www.unctad.org>.
- Godelier M. (1984), *L'idéal et le matériel*, Fayard.
- Gönenc R., Maher M., Nicoletti G. (2000), « Mise en place et effets de la réforme de la réglementation », *Revue économique de l'OCDE*, n° 32.
- Guerrien B. (1996), *Dictionnaire d'analyse économique*, La Découverte.
- Harribey J. M. (2004),  
INSEE (2002), « 1985-2000 : quinze années de mutation du secteur public d'entreprises », *Insee-Première*, n° 860.
- Le Masne P. (2004), « Internationalisation et nouvelles formes d'exploitation et de dépendance », communication au *Colloque LAME*, Reims.
- Megginson W., Netter J. (2001), « From State to Market : A Survey of Empirical Studies on Privatization », *Journal of Economic Literature*, p. 321-389, mars.
- Mill J. S. (1854), *Principes d'économie politique avec quelques unes de leurs applications à l'économie sociale*, 2 tomes, Guillaumin et C<sup>ie</sup>.
- O'Connor J. (1973), *The fiscal crisis of the State*, Saint Martin's Press.
- OMS (2001), *Rapport sur la santé dans le monde 2001*.
- PNUD (1991), *Rapport mondial sur le développement humain 1991*, Economica.
- PNUD (2003), *Rapport mondial sur le développement humain 2003*, Economica.
- Rist G. (1996), *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Simon H. (1991), « Organizations and Markets », *Journal of Economic Perspectives*, p. 25-44, n° 2.
- Smith A. (1991 [1776]), *La richesse des nations*, Garnier-Flammarion, 2 t..
- Spencer H. (1895), *L'individu contre l'État*, Alcan.
- Stiglitz J. (2002), *La grande désillusion*, Fayard.
- Toussaint É. (2004), *La finance contre les peuples*, Syllepse.
- Walras L. (1992), *Éléments d'Économie politique appliquée*, Œuvres complètes d'A. et L. Walras, t. 10, Economica.