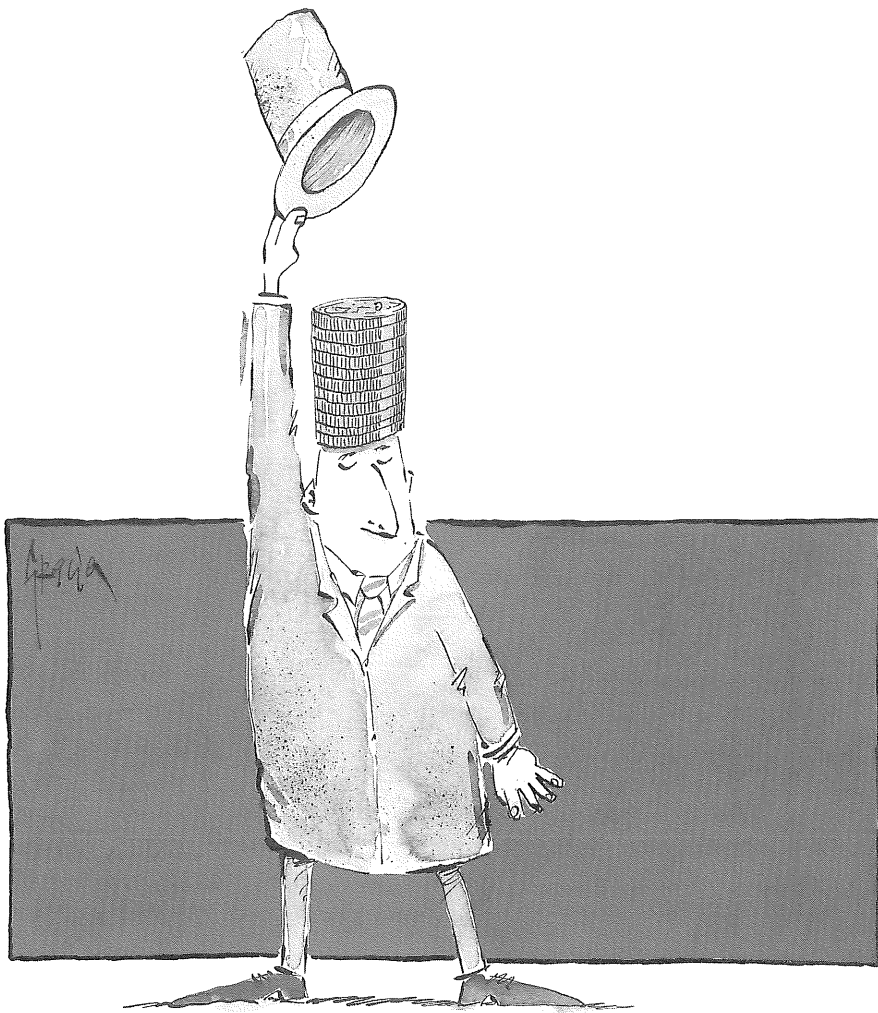


Effficacité allocative publics et méthode contingente

Nils SOGUEL



e des budgets de l'allocation

L'essentiel

Cette contribution s'intéresse à la convergence qui devrait exister entre la demande populaire en matière de prestations publiques et les décisions budgétaires des autorités afin que le secteur public soit efficace du point de vue allocatif. Elle cherche à appliquer la méthode de l'allocation contingente dans une volonté d'impliquer la population dans la répartition des ressources budgétaires.

Schématiquement, il s'agit d'interroger les administrés dans le cadre d'une enquête et de leur demander d'allouer un budget donné entre les différentes catégories de prestations publiques que l'administration doit offrir. Cette méthode est appliquée ici de façon expérimentale en utilisant comme périmètre d'analyse les budgets des collectivités locales suisses. Les tests effectués sur les résultats montrent que les préférences révélées ne le sont pas sur une base aléatoire.

Si des différences apparaissent entre les allocations contingentes et la manière dont les ressources sont effectivement réparties entre les prestations communales, ces différences semblent découler d'une divergence de vues réelle et non d'un biais lié à la méthode.

Cette contribution s'intéresse à la situation de la Suisse. La rédaction a choisi de garder les termes d'« origine » de l'auteur.

Tout système de démocratie indirecte est basé sur le postulat que les élus politiques représentent les individus. Les décisions des exécutifs et des législatifs devraient donc refléter les préférences des individus, y compris en matière d'allocation budgétaire. Une différence peut toutefois exister entre la demande de la population et les décisions budgétaires des autorités. Cette différence constitue une inefficacité allocative.

L'évaluation de l'efficacité allocative constitue une dimension incontournable de l'étude de la performance. Il ne suffit pas qu'une collectivité fournisse à ses administrés des prestations de manière efficiente, effective et efficace au sens des sciences administratives. Encore faut-il que les prestations correspondent à la demande de la population.

Pour prendre en compte cette dimension, des efforts ont été entrepris dans deux directions principales : l'analyse coûts-bénéfices et les dispositions managériales, comme les contrats de prestations et les enveloppes budgétaires. Il s'agit toutefois de réponses sectorielles. Peu de choses ont été entreprises pour évaluer l'efficacité de l'allocation de l'ensemble du budget. Certes, la capacité de la procédure budgétaire et des élus politiques à allouer efficacement les ressources budgétaires est largement discutée dans la littérature sur les choix publics.

Cette littérature montre que le fonctionnement du système politico-administratif engendre des inefficacités à la fois productives et allocatives. Pour limiter ces inefficacités, des procédures budgétaires nouvelles ont été suggérées. Ces procédures élargissent la marge de manœuvre des décideurs. Mais elles ne sont pas conçues pour intégrer la demande de la population dans le processus.

Cette contribution vise à montrer comment la méthode de l'évaluation contingente permet d'impliquer la population dans la répartition de l'ensemble des ressources budgétaires et devenir une méthode d'allocation contingente. Schématiquement, il s'agit d'interroger des personnes dans le cadre d'une enquête et de leur demander d'allouer un budget donné entre les différentes catégories de prestations publiques que l'administration doit offrir.

Cette méthode s'inspire des sondages d'opinion, car on demande aux personnes interrogées d'exprimer leur avis. Elle s'inspire également de la méthode économique de l'évaluation contingente puisqu'elle recourt à une situation hypothétique (ou contingente) où les personnes interrogées doivent révéler leurs préférences.

Cette contribution constitue une application expérimentale de la méthode de l'allocation contingente. Le périmètre d'analyse est celui des budgets des collectivités locales suisses. Les 169 personnes interrogées ont été choisies dans le cadre d'un échantillonnage par convenance. Toutefois, des conclusions intéressantes peuvent être mises en évidence.

I • ÉTAT DE LA RECHERCHE

A - Dans le domaine de l'efficacité productive (ou efficience)

Dans le secteur public, un long débat a déjà eu lieu sur la possibilité d'évaluer et de mesurer la performance des administrations publiques. Toutefois, cela se limite souvent à des considérations théoriques. Si plusieurs travaux ont néanmoins permis de développer des méthodes de mesures, ces méthodes s'appliquent essentiellement à la mesure de la productivité dans la fourniture des services (ou prestations) publics.

On s'intéresse alors uniquement à l'efficacité productive ; les sciences administratives parlent ici d'efficience (efficiency). Un volume substantiel de littérature existe dans ce domaine (Charnes A. et al. 1981 ; Thiry B., Tulkens H. 1988 ; Christe L. 1992).

B - Dans le domaine de l'effectivité et de l'efficacité au sens des sciences administratives

Au-delà de l'efficacité productive (ou efficience), les sciences administratives s'intéressent à d'autres dimensions de la performance publique. Mentionnons l'effectivité et l'efficacité (effectiveness) auxquelles s'intéressent l'analyse et l'évaluation des politiques publiques (Carter N. et al. 1995 ; Busmann W. et al. 1998).

L'évaluation de l'effectivité analyse l'adéquation entre les objectifs d'une politique publique et les impacts de cette politique publique auprès de groupes cibles, c'est-à-dire auprès des groupes dont le comportement est directement visé dans le programme administratif.

L'évaluation de l'efficacité – au sens que lui donnent les sciences administratives – analyse les changements induits, non pas auprès des seuls groupes cibles, mais auprès de l'ensemble de la collectivité. Elle cherche à établir un lien causal entre les effets attendus (les objectifs) et les effets réellement engendrés (les résultats).

C - Dans le domaine de l'efficacité allocative

L'évaluation de l'efficacité allocative au sens de Pareto ou de Hicks-Kaldor constitue une dimension incontournable de l'étude de la performance. En effet, il ne suffit pas qu'une collectivité fournisse à ses administrés des prestations de manière efficiente, effective et efficace au sens des sciences administratives. Encore faut-il que les prestations correspondent à la demande de la population. Pour prendre en compte cette dimension, des efforts ont été entrepris dans deux directions.

La première direction est celle de l'analyse coûts-bénéfices. Toutefois, cette analyse porte sur des objets spécifiques, comme un projet d'infrastructure ou une mesure étatique donnée. L'objet est donc considéré isolément des autres projets ou mesures pour lesquels l'État est déjà engagé et pour lesquels il consacre déjà une partie de son budget.

La seconde direction a été popularisée par Osborne et Gaebler (1992), avec l'idée de mettre les besoins des « administrés-clients » au centre des préoccupations de l'activité étatique. Pour y parvenir, des dispositions managériales ont été suggérées : par exemple, des contrats de prestations et des enveloppes budgétaires doivent donner aux entités administratives qui en disposent une marge de manœuvre accrue pour répondre aux besoins de leurs clients (Schedler K. 1996).

Toutefois, ces efforts n'apportent que des réponses sectorielles. D'une part, l'analyse coûts-bénéfices basée sur le critère de Hicks-Kaldor permet de savoir s'il est efficace de consacrer des ressources à un projet, mais elle ne permet pas de savoir si l'ensemble des ressources étatiques est alloué efficacement. D'autre part, les contrats de prestations et les enveloppes budgétaires ne sont pas construits autour de la demande de la population, mais autour de celle du législateur.

Peu de choses ont été entreprises pour évaluer l'efficacité de l'allocation de l'ensemble du budget. Pour les prestations publiques, le test du marché n'est souvent pas admis soit pour des raisons politiques (en particulier des considérations de justice sociale), soit en raison des caractéristiques des prestations offertes (biens publics plus ou moins purs, création d'externalités). On laisse à la procédure budgétaire et aux élus politiques le soin d'allouer les ressources (Jackson P. 1979).

La capacité de la procédure budgétaire et des élus politiques à allouer efficacement les ressources budgétaires est largement discutée dans la littérature sur les choix publics. Cette littérature montre que le fonctionnement du système politico-administratif engendre des inefficacités à la fois productives et allocatives. Parmi les causes identifiées, mentionnons les procédures budgétaires basées sur l'incréméntation, les préférences des groupes d'intérêt vs celles de l'électeur médian, ainsi que l'abstentionnisme (Downs A. 1957 ; Stigler G.J. 1971 ; McNutt P.A. 1996).

Pour limiter ces inefficacités, des procédures budgétaires nouvelles ont été suggérées : Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS), Zero-Based Budget (ZBB), Programme Analysis and Review (PAR), Modified Budget System (MBS). Ces procédures élargissent la marge de manœuvre des décideurs. Mais elles ne sont pas conçues pour intégrer la demande de la population dans le processus.

Actuellement, différentes tentatives ont lieu afin d'impliquer la population dans les choix budgétaires et fiscaux. Dans les pays anglo-saxons il est fait appel à plusieurs types de méthodes : sondages d'opinion traditionnels, évaluations contingentes, jurys de citoyens ou groupes cibles (IFS 1998 ; Nechyby T.J., Strauss R.P. 1997 ; O'Doherty R. 1995 ; IPPR 1997 ; Krueger R.A., King J.A. 1997).

Toutefois, là aussi on traite de points spécifiques et non de l'allocation de l'ensemble du budget entre différentes prestations. Pourtant, la méthode contingente peut être adaptée à cette problématique. À notre connaissance, une seule tentative a été faite dans cette direction : une enquête menée en Italie par Marchese et Santagata (1986, 1988). Par ailleurs, selon Jones (1998), Wildavsky avait également songé à développer cette approche sans avoir le temps de concrétiser ce projet (« Menu Budgeting »).

II • OBJECTIF ET HYPOTHÈSES DE L'EXPÉRIMENTATION

L'objectif est d'expérimenter une méthode permettant d'identifier une éventuelle inefficacité allocative du budget des collectivités publiques. Une telle inefficacité naît d'une différence entre la demande de la population et les décisions budgétaires des élus. La méthode doit donc offrir la possibilité de mettre en évidence l'existence d'une divergence potentielle.

Notre **postulat** de départ est celui de l'économie du bien-être. D'une part, les préférences individuelles doivent guider les choix, y compris les choix collectifs. D'autre part, les individus sont les meilleurs juges de leurs préférences et de leurs besoins, y compris en matière d'allocation budgétaire. Enfin, les citoyens ont des préférences en matière de fournitures de services publics et d'allocation des ressources budgétaires.

Tout système démocratique devrait respecter ce postulat : les élus politiques représentent les individus ; donc les décisions des exécutifs et des législatifs devraient refléter les préférences des individus, y compris en matière d'allocation budgétaire. Si une différence apparaît entre la demande de la population et les décisions budgétaires des autorités, alors il y a inefficacité allocative : le processus budgétaire et les instances politiques agissent comme un filtre diffractant par rapport à la demande populaire.

Partant de là, nous posons trois hypothèses successives :

1. Il est possible d'obtenir des citoyens une révélation de leurs préférences à l'aide de méthodes appropriées, en particulier la méthode de l'allocation contingente ;
2. Les préférences révélées expriment l'utilité des individus et ne sont pas aléatoires ;
3. Les préférences révélées peuvent différer des budgets existants, témoignant potentiellement d'une inefficacité allocative.

III • CONTENU DE L'EXPÉRIMENTATION

A - Principe de la méthode de l'allocation contingente

La méthode de l'allocation contingente est dérivée de la méthode de l'évaluation contingente. Cette dernière s'inspire des sondages d'opinion, car on demande aux personnes interrogées d'exprimer leur avis. Elle est largement utilisée afin de connaître les préférences de la population pour certains biens publics (actifs naturels, biens culturels, santé publique, etc.).

Des enquêtes spécifiques par questionnaire confrontent un échantillon – en général représentatif de la population – à une situation hypothétique où elles peuvent acheter ou vendre des biens non marchands. Le but est d'obtenir un arbitrage – un taux de substitution – entre le numéraire et le bien non marchand (Soguel N. 1994).

À l'origine, la méthode a été utilisée pour estimer la valeur des ressources naturelles et a été longtemps controversée. De nombreuses recherches ont été menées, principalement aux États-Unis pour déceler la présence d'éventuels biais systématiques.

La controverse au sujet de la validité des résultats obtenus a trouvé un épilogue – ou à tout le moins un sévère ralentissement – avec la publication, au Federal Register, des conclusions d'un groupe d'experts renommés (Arrow K. et al. 1993).

Ces derniers sont en effet tombés d'accord pour affirmer que, moyennant certaines précautions (indiquées dans leur rapport), les estimations contingentes étaient suffisamment fiables. Dès lors, il est devenu légitime pour les organes administratifs et juridiques de les utiliser comme référence dans leurs décisions (notamment pour fixer le montant de dommages et intérêts).

Pour notre expérimentation, nous mettons en place une approche similaire : l'allocation contingente. Cette approche doit permettre d'obtenir des individus qu'ils révèlent leurs préférences en matière d'allocation des ressources budgétaires.

Les individus sont alors placés dans une situation hypothétique où ils peuvent réaliser des arbitrages entre différentes prestations publiques concurrentes et allouer un budget donné entre les différentes catégories de prestations publiques que l'administration doit (ou devrait) offrir.

B - Énoncé de l'expérimentation contingente

L'encadré ci-après présente le scénario contingent dans lequel l'expérimentation place les individus interrogés. Cet énoncé est transmis sous forme écrite, puis brièvement commenté. Les individus bénéficient d'une quinzaine de minutes pour effectuer leur allocation.

Obtenir un échantillon représentatif n'était pas l'objectif de l'expérimentation. Le but est avant tout expérimental. Par conséquent, nous avons eu recours à un échantillonnage de convenance.

Cette approche non probabiliste suffit puisque l'idée n'est pas de généraliser les conclusions de l'échantillon à l'ensemble de la population.

L'énoncé a été soumis aux participants de cours postgrades en administration publique. Plusieurs volées successives de participants se sont prêtées à l'expérimentation depuis 1998. À l'heure actuelle, l'effectif des personnes interrogées s'élève à 169 individus.

Allocation des moyens budgétaires : énoncé et questionnaire ¹

Nous vous proposons de vous mettre pour quelques instants « dans la peau » du syndic (ou du maire, ou encore du président) de **votre** commune ². Il vous faudra vous imaginer que vous avez tous pouvoirs de répartir les ressources budgétaires de la commune entre les différentes activités qu'elle doit mener.

Votre tâche est simplifiée puisque le syndic (et par conséquent vous-même) n'a de compte à rendre à personne et décide seul de la manière dont il alloue le budget ³. Elle est également simplifiée puisque l'on suppose que le canton n'oblige pas votre commune à réaliser des tâches particulières ⁴. Vous avez donc toute liberté.

Nous ferons ici l'hypothèse que les ressources à disposition s'élèvent à 1 000 unités ; on peut également les considérer comme 1 000 francs (152,45 euros). Vous devez répartir ces 1 000 unités (ou ces 1 000 francs) entre les différentes activités à accomplir par votre commune.

Le nombre d'unités (de francs ou d'euros) que vous attribuez à une activité doit correspondre à l'importance que vous attribuez à cette activité. Imaginons ainsi que vous attribuez 155 unités à une activité et 280 à une autre activité. Cela signifie que vous attribuez plus de moyens et donc plus d'importance à l'activité à laquelle vous donnez 280 unités.

Fédéralisme helvétique oblige, pensez qu'il s'agit là d'activités que doit accomplir **votre seule** commune, indépendamment des activités assumées par d'autres communes, par le canton ou par la confédération. La manière dont vous allouez le budget de la commune ne changera rien à ce que feront les autres communes, le canton ou la confédération.

Le tableau de la page suivante mentionne les neuf activités fondamentales de votre commune ⁵. Pour chaque activité et pour vous aider, il indique également quels domaines elle recouvre.

Marche à suivre :

Prenez d'abord connaissance de l'ensemble du tableau ci-dessous.

Répartissez dans la colonne grisée vos 1 000 unités (francs ou euros) entre les neuf activités en fonction de l'importance que vous leur donnez dans l'ensemble des activités à accomplir par **votre seule** commune.

N'hésitez pas à corriger et à raturer autant que nécessaire !

Nous vous remercions vivement de votre collaboration. À cet égard, nous insistons sur le fait que, pour nous, il n'y a pas de réponse juste ou fausse. C'est **votre opinion** personnelle qui nous intéresse.

Allocation des moyens budgétaires : énoncé et questionnaire

Comment allouez-vous les 1 000 unités à disposition ?

Indiquez ces montants dans la colonne grisée.

ACTIVITÉ	DOMAINES COUVERTS	NOMBRE D'UNITÉS (ou F.) ATTRIBUÉES SUR 1 000
1 ADMINISTRATION	législatif, exécutif, administration communale en général
2 SÉCURITÉ PUBLIQUE	police locale, sapeurs-pompiers, protection civile
3 ENSEIGNEMENT	école enfantine, école primaire, école secondaire degrés inférieur et supérieur, formation professionnelle
4 CULTURE, LOISIRS, SPORTS	bibliothèque, musées, théâtre, télé-réseau, jardins, port, plage, piscine, patinoire, église, contributions aux différentes sociétés locales
5 SANTÉ	aide hospitalière, ambulance, médecin scolaire
6 PRÉVOYANCE SOCIALE	prestations complémentaires AVS-AI, habitations à loyers modérés et personnes âgées, protection de la jeunesse, assistance sociale
7 TRAFIC	construction et entretien du réseau communal, parkings, transports régionaux
8 ENVIRONNEMENT ET TERRITOIRE	approvisionnement en eau et épuration, traitement des déchets, cimetière, fontaines, aménagement du territoire
9 ÉCONOMIE PUBLIQUE	forêts communales, tourisme, approvisionnement en énergie
		TOTAL = 1 000

IV • RÉSULTATS DE L'EXPÉRIMENTATION

A - Faits stylisés

Le tableau 1 ci-dessous fait la synthèse statistique des 169 allocations obtenues. Pour chaque prestation, il indique l'allocation moyenne et médiane, l'allocation minimale et maximale, ainsi que l'écart type des allocations.

Les prestations sont classées par ordre décroissant d'importance avouée. On constate ainsi que l'enseignement est la prestation qui, en moyenne ou en médiane, est celle à laquelle les personnes interrogées octroient la plus grande importance (environ 20 % de leur budget). Viennent ensuite la prévoyance sociale et la santé (respectivement 15 % et 12 %). Les domaines environnement et territoire, culture, loisirs, sports, trafic sont en milieu de classement (environ 10 %).

Les prestations les moins demandées sont administration, économie publique et sécurité publique (entre 6 et 8 %).

On constate une certaine proportionnalité entre la moyenne et la médiane d'une part, et l'écart type d'autre part. Toutefois les prestations culture, loisirs, sports, trafic, administration enregistrent un écart type plus élevé que le domaine environnement et territoire. Cela tend à montrer que les personnes interrogées ont fait preuve de moins de sûreté dans leur jugement puisque la prestation environnement et territoire semble générer parallèlement une plus grande utilité. Peut-être cela témoigne-t-il de la présence d'un biais dans les résultats.

Tableau 1 - Résultats de l'allocation contingente

	Moyenne	Médiane	Minimum	Maximum	Écart type
Enseignement	204	200	22	600	71
Prévoyance sociale	144	150	10	310	53
Santé	120	120	0	500	58
Environnement et territoire	108	100	10	300	43
Culture, loisirs, sports	107	100	10	300	48
Trafic	93	100	10	294	48
Administration	82	75	0	360	52
Économie publique	79	75	5	250	41
Sécurité publique	63	50	0	150	28

B - Spécification et compréhension de la prestation évaluée

Si un biais entachait les résultats, cela pourrait s'expliquer de plusieurs façons. Une des raisons pourrait être la difficulté pour les personnes interrogées d'appréhender le bien à évaluer. Il s'agirait dès lors d'un biais lié à une mauvaise spécification ou à une mauvaise compréhension de la prestation à évaluer. Mitchell et Carson (1989, p. 236) parlent de Amenity Misspecification Bias : la personne interrogée perçoit la prestation d'une façon différente de ce qu'attendait l'évaluateur. Ce problème peut avoir différentes origines.

- Ce biais peut avoir trait au symbolisme de la prestation. On parle de Symbolic Bias. Dans ce cas, la personne interrogée évalue la prestation sur la base d'une valeur symbolique et non sur la base de l'objet considéré.
- Le biais peut être dû au fait que la personne interrogée fonde son jugement sur les prestations offertes par une entité plus large que la seule commune (par exemple par la commune et le canton). La théorie de l'évaluation contingente parle ici de geographical Part-Whole Bias. Ce biais conduit l'enquêté à évaluer un objet dont les caractéristiques spatiales sont supérieures à ce que l'évaluateur souhaitait ⁶.
- Enfin, le biais peut découler du fait que l'enquêté a considéré que le volume de la prestation était plus important ou plus faible que celui souhaité par l'évaluateur. Par exemple, il se pourrait que les personnes interrogées aient exagéré le volume de la prestation économie publique, même si dans le questionnaire cette prestation est explicitement déclinée en forêts communales, tourisme et approvisionnement en énergie. On parle ici de Benefit Part-Whole Bias.

Mentionnons également qu'au-delà des biais liés à une mauvaise spécification ou à une mauvaise compréhension de la prestation évaluée, les allocations peuvent être affectées par l'ensemble des biais recensés par la théorie sur l'évaluation contingente.

C - Tests des résultats

Ce constat soulève la question de savoir si les personnes interrogées ont véritablement des préférences différentes pour toutes ces prestations ou si leurs réponses découlent d'une allocation aléatoire. Pour tenter d'y voir plus clair, deux tests ont été conduits. D'abord un test d'homogénéité des moyennes a été mené sur la base d'analyses de la variance. Ensuite nous avons mené un test de cohérence en comparant les allocations contingentes aux dépenses effectives des collectivités helvétiques afin de déterminer si une certaine proportionnalité existait.

1. Test d'homogénéité des moyennes – validité interne

Afin de savoir si les personnes interrogées sont capables de percevoir une différence dans l'importance des prestations et d'exprimer cette différence sous forme d'allocation, nous avons entrepris plusieurs analyses de variance. Dans un premier temps, nous avons voulu savoir si les différences d'allocation entre les différentes prestations étaient dues au hasard, en d'autres termes si les enquêtés avaient alloué le budget communal de manière aléatoire. Le tableau 2 fait la synthèse des éléments nécessaires à l'analyse de la variance interprestations. Le rapport de F calculé indique une valeur de 118,14. Cette valeur est supérieure à la valeur tabulaire pour $F_{0,001}$, avec respectivement 8 et 1 512 degrés de liberté. Cela nous amène à rejeter l'hypothèse nulle selon laquelle les allocations pour chaque prestation sont en moyenne statistiquement identiques. Il est donc possible de conclure que les allocations aux neuf prestations considérées sont en général véritablement différentes avec une probabilité supérieure à 99,9 %. Par contre, et c'est ce dont nous voulions nous assurer, cette différence ne découle pas du fait que les allocations varient parfois fortement d'une personne à l'autre, ainsi qu'on aurait pu le croire à la lecture des écarts types du tableau 1.

Tableau 2 — Variance interprestations, Tableau ANOVA

Source de variation	Variation (somme des carrés)	Degré de liberté	Variance (carré moyen)	Rapport F
Facteur prestations	2' 420' 589	8	302' 574	118
Facteur résiduel (erreur)	3' 872' 588	1' 512	2' 561	
Total	6' 293' 177	1' 520		

Le constat précédent reste général. Il faut encore se demander si les personnes interrogées sont capables de saisir et d'exprimer une différence entre deux prestations qui sont jugées proches par leur importance. Pour le savoir, une comparaison par paires a été menée afin de savoir si les allocations moyennes pour deux prestations proches sont homogènes.

Les résultats, obtenus sur la base des moyennes et des écarts types, sont présentés dans les deux dernières colonnes du tableau 3. Ces résultats sont ceux de tests bilatéraux successifs paires par paires, en montant ou descendant. La probabilité qu'il existe une différence significative est supérieure à 95 % si la valeur calculée $\sigma_{\bar{P}_1 - \bar{P}_2}$ se situe à l'extérieur de l'intervalle de confiance $[-1,96; 1,96]$ donné pour un échantillon de 169 observations, c'est-à-dire tendant vers l'infini. La probabilité est supérieure à 99 % si la valeur calculée se situe à l'extérieur de l'intervalle de confiance $[-2,58; 2,58]$.

L'avant-dernière colonne indique qu'il existe une différence significative entre l'allocation moyenne pour la prestation enseignement et celle pour la prestation prévoyance sociale. En revanche, le test montre qu'il n'existe pas de différence significative entre environnement et territoire et culture, loisirs, sports ; pas davantage qu'il n'existe de différence entre administration et économie publique. La dernière colonne indique, quant à elle, spécifiquement qu'il existe une différence significative entre l'allocation moyenne entre sécurité publique et économie publique.

En définitive, les personnes interrogées semblent avoir été indifférentes entre deux seules paires : (a) environnement et territoire et culture, loisirs, sports ; (b) administration et économie publique. En revanche, le test d'homogénéité des moyennes montre qu'elles ont des jugements plus tranchés entre toutes les autres prestations.

Le test témoigne d'une bonne validité interne de la méthode. On parle ici de validité interne puisque l'on tente de valider les résultats en montrant qu'ils répondent à une logique interne. Ici, la logique interne testée est celle fondée sur le postulat qu'en principe, les individus n'ont pas de préférences uniformes par rapport aux prestations fournies et que cette non-uniformité doit se traduire par une différence significative entre les allocations.

(Tableau 3) - Test d'homogénéité des moyennes, comparaison par paires

Prestation (P)	Moyenne	Écart type	Différence significative par rapport à la moyenne de la prestation...	
			...suyvante ^a	... précédente ^a
Enseignement	204	71	8,72 **	—
Prévoyance sociale	144	53	3,92**	-8,72**
Santé	120	58	2,13*	-3,92**
Environnement et territoire	108	43	0,30	-2,13*
Culture, loisirs, sports	107	48	2,64**	-0,30
Trafic	93	48	2,05*	-2,64**
Administration	82	52	0,62	-2,05*
Économie publique	79	41	3,99**	-0,62
Sécurité publique	63	28	—	-3,99**

^a. Valeurs de \hat{t} . Un double astérisque témoigne d'une différence significative à plus de 99 %, un astérisque simple d'une différence significative à plus de à 95 % (test bilatéral).

2. Test de cohérence – validité externe

La publication Finances publiques en Suisse 1998 (AFF 2000) indique pour chaque niveau institutionnel – confédération, cantons, communes – le total des dépenses pour chaque prestation. Elle fournit donc une base de comparaison. On peut en effet faire l'hypothèse qu'une certaine proportionnalité devrait exister entre les allocations contingentes des personnes interrogées et les montants effectivement dépensés par les communes suisses.

Le tableau 4 présente les résultats de cette comparaison. Il indique notamment, outre l'allocation contingente moyenne par prestation déjà mentionnée dans le tableau 1, la moyenne des dépenses effectives des communes, puis des cantons, ensuite des communes et cantons réunis et enfin de la Confédération, le tout exprimé en pour mille du total des dépenses (toutes prestations confondues).

Ainsi, les communes consacrent en moyenne 249 pour mille de leur budget à l'enseignement, les cantons 260 pour mille, et la Confédération 79 pour mille. Cela témoigne de la répartition fédéraliste des tâches entre

les trois niveaux institutionnels. En effet, le total des dépenses de chaque niveau est sensiblement identique à celui des deux autres niveaux⁷.

Par conséquent, l'effort des communes et des cantons en matière d'enseignement est quasi identique, mais largement supérieur à celui de la Confédération. En matière de sécurité publique, la situation est l'inverse : la Confédération y consacre une partie importante de son budget (137) et produit un effort sans commune mesure avec celui des cantons ou des communes.

Le tableau 4 indique également les écarts entre les dépenses effectives et les allocations contingentes. L'importance des écarts varie selon les prestations. Elle varie également selon le niveau institutionnel retenu comme base de comparaison. En comparant avec les dépenses communales effectives, on constate que l'écart est assez faible pour les prestations prévoyance sociale, environnement et territoire, administration et sécurité publique : l'allocation contingente est respectivement 6 % inférieure à la réalité, 11 % supérieure, 12 % inférieure et 10 % supérieure.

En revanche, l'écart est beaucoup plus important s'agissant d'économie publique (303 %) ou de culture, loisirs, sports (86 %). Ce dernier résultat découle probablement du fait que notre échantillon n'est pas représentatif de la population générale, mais qu'il est essentiellement constitué de personnes appartenant à des catégories socioprofessionnelles relativement élevées.

Il s'agit donc là de personnes qui sont davantage demandeuses de services comme la culture, les loisirs, les sports ou l'environnement et le territoire. L'écart dans le domaine économie publique doit, quant à lui, être probablement attribué à une surestimation du volume de la prestation fournie au niveau communal, par manque d'information ou à cause d'une mauvaise perception (Benefit Part-Whole Bias).

En général, les écarts sont plus élevés lorsque l'on se réfère aux niveaux institutionnels supérieurs à la commune. C'est par rapport aux dépenses de la Confédération que la somme des valeurs absolues des écarts est la plus élevée (4 291 %). Cet indicateur enregistre une valeur plus faible lorsque la référence est les dépenses cantonales (913 %), et plus faible encore lorsque la référence est les dépenses communales (505 %).

Toutefois, c'est en associant le niveau communal et le niveau cantonal que les écarts sont minimisés (431 %).

À y regarder de plus près, cela peut s'expliquer. En effet, de par leur taille les cantons suisses sont encore relativement proches des citoyens. Par ailleurs, le budget des cantons est encore fortement marqué par la nécessité de fournir des prestations à la population sous forme de biens et services, c'est-à-dire par un rôle allocatif.

A contrario, le budget de la Confédération est un budget à caractère essentiellement redistributif : près des deux tiers des dépenses sont de par leur nature des transferts. Par conséquent, pour l'individu tant le budget des communes que celui des cantons servent ensemble un même objectif, celui d'offrir des prestations publiques. Il n'y aurait donc dans l'esprit des individus guère de distinction selon que le fournisseur de la prestation est le canton ou la commune.

Il faut toutefois se garder de déduire de ces écarts que la méthode de l'allocation contingente n'offre pas une validité externe suffisante. On parle ici de validité externe de la méthode puisque l'on tente de valider les résultats en utilisant une référence externe à la méthode elle-même, en l'occurrence les dépenses effectives. Il est en effet possible d'argumenter que la méthode est valide et que les écarts sont la preuve d'une inefficacité allocative.

Nous l'avons dit, notre échantillon n'est pas représentatif de la population générale ; les personnes interrogées appartiennent essentiellement à des catégories socioprofessionnelles relativement élevées. Ces personnes sont généralement davantage demandeuses de services « haut de gamme » comme culture, loisirs, sports ou environnement et territoire.

Ce constat général se reflète bien dans les écarts observés : dans les deux cas, l'allocation contingente est supérieure aux dépenses effectives. On peut donc probablement s'attendre à ce que les écarts constatés reflètent davantage une divergence de vue entre les souhaits des personnes interrogées et la répartition réelle du budget et que les écarts reflètent moins un biais de la méthode (en dehors d'économie publique).

Tableau 4 - Test de cohérence

Prestation (P)	Allocation contingente moyenne	Dépenses effectives 1998		Cantons		Communes et cantons		Confédération	
		Communes moyenne	écart	moyenne	écart	moyenne	écart	moyenne	écart
Enseignement	204	249	-18%	260	-22%	242	-16%	79	159%
Prévoyance sociale	144	154	-6%	206	-30%	180	-20%	323	-55%
Santé	120	194	-38%	173	-31%	181	-34%	5	2461%
Environnement et territoire	108	98	11%	26	322%	54	101%	18	515%
Culture, loisirs, sports	107	57	86%	21	399%	40	169%	12	810%
Trafic	93	77	21%	102	-9%	95	-2%	217	-57%
Administration	82	93	-12%	55	50%	76	7%	35	132%
Économie publique	79	20	303%	65	20%	49	59%	115	-32%
Sécurité publique	63	57	10%	92	-31%	84	-24%	197	-68%
Somme des écarts absolus			505%		913%		431%		4291%

Source : AFF (2000), propre calculs.

V • REMARQUES CONCLUSIVES

L'expérimentation présentée ici et ses résultats montrent que la méthode de l'allocation contingente, méthode dérivée de celle de l'évaluation contingente, offre la possibilité de mettre à jour une éventuelle inefficacité allocative du budget des collectivités publiques. Cette inefficacité apparaît lorsque les préférences de la population en matière d'allocation budgétaire diffèrent de la manière dont les collectivités publiques répartissent effectivement leurs ressources entre les prestations à fournir.

L'expérimentation consiste à interroger les individus sur la manière dont ils alloueraient le budget de leur commune. Pour cela, nous les avons placés face à un scénario hypothétique (contingent). Ce scénario leur demandait de répartir les ressources budgétaires en fonction de l'utilité qu'a pour eux chacune des neuf grandes prestations offertes par une commune (par exemple, enseignement ou prévoyance sociale). Nous avons pu constater que les 169 personnes interrogées y sont parvenues. La méthode de l'allocation contingente constitue donc un moyen d'obtenir des citoyens une révélation de leurs préférences. En cela, notre première hypothèse est vérifiée.

Il ne suffit cependant pas de savoir que la méthode permet d'obtenir des résultats. Encore faut-il que ces résultats soient valides. Pour le savoir, deux tests ont été menés.

Un premier test a permis de montrer que les différences observées entre les montants alloués à chacune des neuf prestations considérées n'étaient pas dues au hasard (c'est-à-dire à la dispersion des allocations observées), mais qu'elles correspondaient à des allocations moyennes effectivement différentes. Cela tend à prouver la validité interne de la méthode et de ses résultats.

La validité externe de la méthode a été testée en comparant les allocations contingentes à la réalité des budgets des communes. Nous avons montré que les écarts sont souvent assez faibles (dans quatre cas, l'écart est inférieur ou égal à 10 %, dans deux autres cas l'écart est d'environ 20 %).

Les cas où un écart plus important est observé peuvent s'expliquer de deux manières au moins. La première explication pourrait être l'existence d'un biais dans la perception du volume de la prestation par les personnes interrogées. Ainsi, l'écart dans le domaine économie publique provient probablement d'une surestimation du volume de la prestation offerte par les communes.

Une inefficacité allocative par rapport aux souhaits des enquêtés constitue vraisemblablement la seconde explication. En effet, notre échantillon est un échantillon de convenance. Il n'était pas représentatif de la population générale. Cela n'était pas nécessaire pour une expérimentation telle que celle-ci. Or, les personnes interrogées appartiennent essentiellement à des catégories socioprofessionnelles relativement élevées.

Ces personnes sont généralement davantage demandeuses de services « haut de gamme » comme culture, loisirs, sports ou environnement et territoire. Dans ces deux domaines, on constate que l'allocation contingente est supérieure à la réalité : les communes allouent trop peu de moyens à ces prestations par rapport aux préférences de personnes interrogées (qui ne sont, soulignons-le, pas représentatives).

Le fait que ces personnes allouent moins de moyens que les élus à la prestation santé pourrait s'expliquer par le même phénomène. Ces prestations sont peut-être des prestations que les enquêtés considèrent pouvoir s'offrir eux-mêmes, comme n'importe quel bien privé. Par conséquent, des composantes de la prestation santé, comme l'aide hospitalière ou le médecin scolaire, ont moins d'utilité pour elles.

Le fait que les deux tests effectués témoignent de la validité interne et de la validité externe montre que les préférences révélées ne le sont pas sur une base aléatoire. Ils indiquent également que des différences apparaissent entre les allocations contingentes et les allocations effectives. Toutefois, ces différences semblent découler d'une divergence réelle et non d'un biais lié à la méthode. Ces conclusions valident nos deuxième et troisième hypothèses.

BIBLIOGRAPHIE

AFF-ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES, (2000), *Finances publiques en Suisse*, Berne.

ARROW K., SOLOW R., PORTNEY P., LEAMER E., RADNER R., SCHUMAN H., (1993), Report of the National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) Panel on Contingent Valuation, *Federal Register*, n°. 58, p. 4601-4614.

BUSMANN W., KLÖTI U., KNOEPFEL P., (1998), *Politiques Publiques. Évaluation*, Paris, Economica.

CARTER N., (1995), *How Organisations Measure Success. The Use of Performance Indicators in Government*, London/New York, Routledge.

CDCF-CONFÉRENCE DES DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES, (1982), *Manuel de comptabilité publique*, Berne, Paul Haupt.

CHARNES A., COOPER W.W., RHODES E., (1981), Evaluating program and managerial efficiency : an application of data envelopment analysis to program follow through, *Management Science*, Vol. 6, p. 668-697.

CHRISTE L., (1992), *La fourniture quasi privée des services publics locaux en réseau*, Neuchâtel, EDES.

DOWNS A., (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.

IFS-INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES, (1998), *Attitude to Local Tax and Spending*, London, IFS.

IPPR-INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH, (1997), *Citizens Juries : Theory and Practice*, London, IPPR.

JACKSON P., (1979), *The Budgetary Process*, Milton Keynes, Open University Press.

JONES L., (1998), *Correspondance avec l'auteur*, Naval Postgraduate School, Monterey.

KRUEGER R.A. and KING J.A., (1997), *Involving Community Members in Focus Groups*, London, Sage Publications.

MARCHESE C., SANTAGATA W., (1986), *Se io fossi il Sindaco...*, *Le preferenze fiscali prese sul serio*, Rapporto di ricerca sulle preferenze fiscali a Torino, Working Paper n° 74, Torino, IRES.

MARCHESE C. et SANTAGATA W., (1988), Bilancio comunale e preferenze dei cittadini : un esperimento per una grande città, *Economia Pubblica*, Vol. 4-5, p. 209-224.

MCNUTT P.A., (1996), *The Economics of Public Choice*, Cheltenham/Brookfield, Edward Elgar.

MITCHELL R.C., CARSON R.T., (1990), *Using Surveys to Value Public Goods : The Contingent Valuation Method*, Washington, D.C., Resources for the Future, Second Printing.

NECHYBY T.J., STRAUSS R.P., (1997), Community Choice and Local Public Services : A Discrete Choice Approach, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 28, p. 51-73.

O'DOHERTY R., (1995), Using Contingent Valuation to Enhance Public Participation in Local Planning, *Regional Studies*, Vol. 30, n° 7, pp. 667-678.

OSBORNE D., GAEBLER T., (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison-Westley Longman.

SCHEDLER K., (1996), *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern, Haupt.

SOGUEL N., (1994), *Évaluation monétaire des atteintes à l'environnement : une étude hédoniste et contingente sur l'impact des transports*, Neuchâtel, EDES.

STIGLER G.J., (1971), The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, n° 1, p. 3-21.

THIRY B., TULKENS H., (1988), *La performance économique des sociétés belges de transports urbains*, Charleroi, CIRIEC.

Nils SOGUEL *

Professeur ordinaire à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'université de Lausanne et responsable de l'unité de finances publiques de IDHEAP.

* L'auteur remercie Marc-Jean Martin pour son appui dans l'administration et le dépouillement des questionnaires, ainsi que Pascal van Griethuysen pour son aide dans la conception du projet. Il exprime également sa gratitude aux personnes qui se sont prêtées au jeu de l'allocation contingente.

1. Les passages en caractères soulignés ou gras le sont dans le document soumis aux personnes interrogées. Les notes ont été ajoutées à l'attention des lecteurs de cette contribution.
2. L'appellation varie d'un canton suisse à l'autre.
3. La compétence budgétaire est légalement attribuée au législatif communal.
4. L'allocation budgétaire n'est donc pas limitée par les obligations liées au fédéralisme d'exécution qui marque les institutions helvétiques.
5. Ces fonctions sont conformes à la classification comptable harmonisée des communes suisses (CDCF, 1982).
6. Selon les cas, le biais peut conduire l'enquête à évaluer un objet dont les caractéristiques spatiales sont inférieures à ce que l'évaluateur souhaitait. Cela ne peut toutefois guère être le cas ici puisque l'évaluateur se réfère à la plus petite entité institutionnelle possible, c'est-à-dire la commune.
7. En effet, la quote-part des dépenses sans les assurances sociales par rapport au produit intérieur brut est de 11,9 % pour la Confédération, 14,8 % pour les cantons et 10,1 % pour les communes (selon le budget 2000, source : www.efv.admin.ch).