

**DIRECTION DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES  
COMITE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES**

**Réunion du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales au niveau ministériel**

**L'ÉTAT "PARTENAIRE" ? DE LA RESPONSABILITÉ PUBLIQUE À LA RESPONSABILITÉ  
PRIVÉE EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE : PISTES À EXPLORER ET PIÈGES À ÉVITER**

**NOTE DE RÉFÉRENCE**

**Forum - jeudi 31 mars 2005, OCDE, Paris.**

*Le présent document a été établi par le Professeur Neil Gilbert pour le Forum organisé à l'occasion de la réunion de 2005 des Ministres des Affaires sociales de l'OCDE.*

**JT00181160**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

**L'ÉTAT "PARTENAIRE" ? DE LA RESPONSABILITÉ PUBLIQUE À LA RESPONSABILITÉ PRIVÉE EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE :  
PISTES À EXPLORER ET PIÈGES À ÉVITER**

**NOTE DE SYNTHÈSE**

1. Au cours des dix dernières années, la situation budgétaire des pays de l'OCDE les a conduits à introduire des mécanismes de marché dans le secteur de la protection sociale afin d'en améliorer l'efficacité et d'en abaisser le coût. C'est la raison pour laquelle on s'intéresse de plus en plus aux moyens d'élargir la contribution privée lorsqu'il y a panachage des responsabilités en matière de protection sociale entre les secteurs public et privé, dans l'espoir d'en réduire le coût pour l'État et d'en rehausser la qualité.
2. Les cinq grands axes poursuivis pour atteindre cet objectif sont les suivants :
  - encourager la couverture volontaire via des systèmes privés par le biais d'incitations fiscales
  - imposer une part de financement privé par la facturation partielle des services subventionnés
  - rendre obligatoire une part de financement privé par le biais de mesures législatives et réglementaires
  - favoriser indirectement l'intervention privée pour la production et la mise en œuvre de services sociaux par l'octroi de prestations publiques prenant la forme d'aides monétaires ou de bons d'achat
  - adopter des mesures qui favorisent directement la production et la mise en œuvre par le secteur privé des services sociaux par la conclusion de contrats d'achats de services.
3. Ces diverses formules sont censées présenter des avantages par rapport à l'intervention publique au motif qu'elles permettraient de réduire les coûts grâce à une concurrence et une innovation accrues, de rehausser la qualité des services, d'aider le consommateur à faire des choix éclairés et de promouvoir la société civile. Ces avantages doivent toutefois être examinés de près, car les résultats de la privatisation ne sont pas toujours à la hauteur des attentes.
4. Les incitations fiscales, par exemple, peuvent avoir pour effet de subventionner des groupes à haut revenu, tout en réduisant les recettes publiques qui auraient pu financer des transferts à l'intention des bas revenus. Les avantages des incitations fiscales ne sont pas totalement transparents, et peuvent aboutir à une protection cachée des groupes nantis. La facturation des services peut être coûteuse à administrer ; en outre, si une participation substantielle aux frais permet d'abaisser les coûts, elle peut également décourager la consommation par les groupes les plus démunis de services qui leur sont pourtant nécessaires. Le financement privé imposé par des mesures législatives et réglementaires est source de coûts pour le secteur privé, au point que certains employeurs peuvent se voir contraints à cesser leur activité ou à réduire les prestations qu'ils versent dans le cadre de dispositifs volontaires. Les bons sociaux peuvent entraîner des effets de substitution, car les bénéficiaires utilisent les prestations reçues pour remplacer les ressources du ménage déjà dépensées pour l'achat des biens et services concernés. Dans certaines régions, les organismes privés sont si rares qu'il n'y a pas assez d'intervenants privés pour créer un marché concurrentiel. Le fait de favoriser la mise en œuvre des services sociaux par le secteur privé par le biais de contrats d'achat de services peut ne pas transmettre au consommateur les signaux qui permettent la

régulation du coût et de la qualité sur un marché concurrentiel – en effet, le prestataire de services (la tierce partie) se trouve dans une position avantageuse dans la mesure où il traite avec l'acquéreur du service (l'État), qui voit rarement l'objet de l'achat, et le consommateur, qui n'a jamais à supporter le coût des biens et services qu'il reçoit. La rédaction des contrats d'achat de services requiert une grande compétence de façon à trouver la formulation qui précise la qualité exigée et le coût unitaire des services, ce qui est un exercice délicat, et complexe sur le plan technique.

5. Les responsables politiques qui étudient des pistes en vue d'accroître l'intervention privée en matière de protection sociale doivent se demander de quelle façon les diverses formules envisagées influent sur l'accès aux services, la qualité, le coût, la redistribution, la supervision par le secteur public, les objectifs sociaux et le choix du consommateur. Aucun baromètre social rigoureux ne permet de pointer dans la meilleure direction. Dans l'analyse des options qui vont dans le sens d'une privatisation partielle de la protection sociale, le plus difficile n'est pas de trouver le chemin le plus court ou le plus rapide, mais d'avoir conscience des arbitrages à opérer et des risques inhérents aux unes et aux autres, en évitant les écueils qui jalonnent la route.

**L'ÉTAT "PARTENAIRE"? DE LA RESPONSABILITÉ PUBLIQUE À LA RESPONSABILITÉ PRIVÉE EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE :  
PISTES À EXPLORER ET PIÈGES À ÉVITER**

Neil Gilbert

6. Au cours des dix dernières années, la situation budgétaire des pays de l'OCDE les a conduits à introduire des mécanismes de marché dans le secteur de la protection sociale afin d'en améliorer l'efficacité et d'en abaisser le coût. Cette situation est partiellement imputable à l'évolution démographique – le vieillissement des populations – mais aussi à l'effort d'adaptabilité et de productivité de la main-d'œuvre rendu nécessaire par l'absorption des marchés nationaux dans la sphère concurrentielle de l'économie mondiale<sup>1</sup>. Du fait de ces contraintes budgétaires, le débat que suscite depuis longtemps l'articulation des rôles du public et du privé dans la protection sociale a penché vers un renforcement de l'intervention privée, dans l'espoir de réduire les coûts et d'améliorer la qualité. Certains voient cette évolution comme un élément des ajustements mineurs qu'opèrent des États providence modernes. D'autres, et j'en fais partie, l'interprètent comme un mouvement radical qui s'éloigne de l'État providence au profit d'un État « partenaire », dont le rôle est d'assurer la protection sociale en apportant le soutien de la puissance publique à des intervenants privés.

7. On parle couramment de privatisation pour qualifier cette évolution des responsabilités en matière de protection sociale – plus de marché et moins d'État. Elle résulte de l'adoption de mesures qui ont pour but de limiter le rôle direct de l'État et d'accroître l'intervention privée dans le financement et la mise en œuvre des prestations sociales<sup>2</sup>. Même si le secteur public finance encore la plupart des prestations sociales, depuis 1980, on constate une augmentation de la part des dépenses privées dans les dépenses sociales brutes de nombreux pays de l'OCDE<sup>3</sup>. Alors que le financement privé de la protection sociale augmente lentement, l'intervention du secteur privé dans la prestation de services sociaux financés par le secteur public progresse rapidement dans de nombreux domaines. Le présent document décrit dans un premier temps les cinq grands axes suivis par les gouvernements pour faire avancer cette "privatisation", et examine ensuite les arguments invoqués pour justifier ce type de mesures ainsi que les écueils à éviter.

---

1. Pour une analyse plus détaillée des forces à l'œuvre et de leurs conséquences, voir N. Gilbert, *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility* (New York: Oxford University Press, 2002).

2. La distinction entre financement et production (ou mise en œuvre) des prestations sociales est à la base des analyses des politiques sociales. Voir, par exemple, N. Gilbert et P. Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy* (Boston: Allyn and Bacon, 2005).

3. Voir W. Adema et M. Einerhand, "The Growing Role of Private Social Benefits," *Politique du marché du travail et politique sociale*, Document hors série n° 32, OCDE, Paris 1998 ; W. Adema, "Net Social Expenditure," *Politique du marché du travail et politique sociale*, Document hors série n° 39, OCDE, Paris, 1999.

## LES CINQ GRANDS AXES DE L'ACTION

8. Les mesures qui visent à encourager l'intervention privée dans le financement et la prestation des services s'articulent autour de cinq grands axes. Si certaines de ces approches de la privatisation sont plus directes et transparentes que d'autres<sup>4</sup>, elles peuvent toutes être mises en œuvre simultanément. Trois d'entre elles portent surtout sur un accroissement de la part de financement de source privée, tandis que les deux autres vont plutôt dans le sens d'un renforcement de la production et de la fourniture de biens et de services par le secteur privé.

### Financement privé

#### *Encouragement par le biais d'incitations fiscales*

9. Du point de vue du secteur public, l'un des meilleurs moyens de compenser le coût élevé du financement de la protection sociale est d'accroître le financement volontaire en mettant à profit les élans de générosité des individus ou des communautés. Aux États-Unis, les sommes versées à des œuvres caritatives en 2002 ont dégagé 241 milliards USD qui ont été affectés à des initiatives à visée sociale, dont les trois quarts étaient le fait de citoyens ordinaires, les entreprises arrivant en second et les fondations en troisième<sup>5</sup>. Mais le financement privé volontaire n'est pas toujours exclusivement privé, et pas aussi philanthropique qu'il en a l'air au premier abord. En effet, les dons privés sont souvent suscités par la main invisible de l'État, qui retourne une partie de ces contributions sous la forme de déductions fiscales accordées aux donateurs. Ainsi, une partie du total des contributions attribuées au pur altruisme d'instances privées est subventionnée par l'État. Les déductions fiscales sont des incitations publiques à la générosité privée, qui poussent les particuliers à apporter leur soutien aux services non marchands de leur choix. Outre les déductions fiscales qui ont pour effet d'encourager les dons privés, on recourt fréquemment à d'autres incitations liées à l'impôt pour favoriser le financement privé de prestations telles que la garde d'enfants, l'assurance-maladie et la retraite. En 2004, la France a par exemple institué un crédit d'impôt en faveur des employeurs qui participent à la prise en charge des frais de garde d'enfants.

#### *Participation imposée par la facturation des services*

10. La participation obligatoire des consommateurs (ou la "tarification des usagers") n'est pas une nouveauté. Depuis plus d'une trentaine d'années, les droits et redevances versés par les usagers contribuent à hauteur de près de 15 % aux dépenses totales consacrées aux services sociaux aux personnes en Angleterre et au Pays de Galles<sup>6</sup>. La facturation des services est une formule qui séduit plus d'un responsable politique et ce, pour deux raisons : cette participation privée immédiate réduit le coût pour l'État, mais en outre, il est institué en principe de départ qu'un service payant impose un comportement plus raisonnable au consommateur et freine la surutilisation des services sociaux.

#### *Participation imposée par des mesures législatives et réglementaires*

11. L'État peut déplacer la responsabilité et la charge financière des programmes publics sur les particuliers et les entreprises du secteur privé en l'imposant par des mesures législatives et réglementaires.

---

4. Voir D. Besharov, "Creating a Marketplace for Social Welfare Services: Using Vouchers and Other Forms of Bottom-Up Decision Making to Give Clients Choice and Improve Services," Washington D.C.: American Enterprise Institute, December 12, 2003. Un autre essai de théorisation est proposé par T. Burchardt, "Boundaries between Public and Private Welfare: A typology and map of services", London : Center for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, 1997.

5. American Association of Fund-Raising Counsel, Giving USA 2003 (New York: AAFRC).

6. K. Judge, Rationing Social Services, (London : Heinemann, 1978).

Si ce n'est pas une voie habituelle de privatisation, c'est une option viable à laquelle certains pays ont eu recours ces dernières années. Aux Pays-Bas, par exemple, la caisse d'assurance-maladie a été privatisée en 1994 : depuis la réforme, les employeurs sont tenus d'affecter au moins 70 % de la masse salariale au financement de six semaines de congé maladie. En 1996, la durée de la couverture par le secteur privé a été portée à 52 semaines, délai après lequel les salariés concernés peuvent prétendre à des prestations publiques d'invalidité<sup>7</sup>. C'est par la voie législative et réglementaire que certains pays de l'OCDE ont mis en œuvre des réformes qui déplacent une partie des contributions des régimes publics de retraite vers des comptes retraites sous gestion privée.

12. C'est l'option qu'ont manifestement retenue des pays comme l'Australie, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni, où les régimes de pension privés sont rendus obligatoires soit par des mesures législatives et réglementaires soit par des conventions collectives, et sont partiellement intégrés aux dispositifs publics. Un moyen plus alambiqué et moins évident d'aller dans le sens de la privatisation consiste à engager des réformes qui érodent les prestations de retraite des régimes publics et à adopter en même temps des mesures qui favorisent l'expansion de dispositifs privés volontaires<sup>8</sup>. En l'absence de dessein explicite, ces mesures par petites touches finissent par faire régresser la part des revenus sous forme de retraite issus de dispositifs publics par rapport à la part de la retraite versée dans le cadre de plans individuels de retraite ou des pensions versées par les employeurs.

### **Prestation de services par le secteur privé**

#### ***Prestations publiques sous forme d'aides monétaires ou de bons d'achat***

13. Le recours au secteur privé pour la production et la fourniture de biens et services sociaux est une réalité lorsque l'Etat remplace des biens et services publics par des prestations sous forme d'aides monétaires ou de bons sociaux (allocations de logement, chèques-éducation, chèques pour la garde d'enfants, par exemple). Ainsi, le système de chèques-éducation institué en 1992 en Suède permet aux parents qui choisissent d'envoyer leurs enfants dans des écoles privées de bénéficier d'un bon équivalent à un pourcentage élevé (actuellement 75 %) des frais d'éducation dans le public. Des prestations en espèces ont également remplacé les services publics de garde d'enfants. En Norvège, des prestations en espèces sont versées à toutes les familles ayant de jeunes enfants (jusqu'à trois ans) sous réserve qu'ils ne soient pas inscrits dans une crèche subventionnée par l'État. La Finlande a mis en place le même type de mesures. Dans ces cas-là, l'argent peut être utilisé pour faire appel à des organismes privés, financer la garde des enfants par une personne de l'entourage ou subventionner la garde des enfants à domicile par les parents.

#### ***Contrats d'achat de services***

14. L'une des options d'évolution vers la privatisation qui fait actuellement son chemin est celle qui consiste à utiliser les deniers publics pour passer contrat avec des organismes bénévoles ou à but lucratif pour la production et la prestation de services sociaux. Les États-Unis sont probablement les champions de la contractualisation de toutes sortes de services publics (jusqu'à la gestion des prisons). Plus de 50 % du financement des services fournis par des organismes de protection sociale bénévoles sans but lucratif aux États-Unis passent par l'achat de services par l'administration. Outre la contractualisation auprès de prestataires de services sans but lucratif, on observe une formidable expansion des contrats d'achat de

---

7. Voir R. van Wirdum, "The Context of Change: Social Security Reform in the Netherlands," *International Social Security Review* 51:4 (October-December, 1998), pp.93-103 et S. Geurts, M. Kompier et R. Grundemann, "Curing the Dutch Disease? Sickness Absence and Work Disability in the Netherlands," *International Social Security Review*, 53:4, (October-December 2000), pp.79-103.

8. N. Gilbert et B. Gilbert., *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America* (New York, Oxford : Oxford University Press, 1989).

services avec des organismes à but lucratif. Au milieu des années 90, les organismes privés aux États-Unis dominaient en tant que prestataires de services dans les secteurs suivants : établissements de soins médicalisés (organismes à but lucratif à hauteur d'environ 80 %), aide ménagère, structures d'accueil de jour, protection de l'enfance, soins de santé et logement<sup>9</sup>. Depuis la réforme de la protection sociale aux États-Unis en 1996, les contrats de plusieurs millions de dollars se multiplient entre des organismes de services sociaux et des sociétés privées dans des domaines aussi divers que la gestion des cas sociaux ou les services de formation, de recherche d'emploi et de placement.

15. De nombreux pays de l'OCDE ont intensifié leurs efforts en vue de transformer le rôle de l'État – qui supervise désormais plus qu'il n'exécute – par l'achat de services auprès de vendeurs privés. Retraçant l'évolution de la répartition des rôles entre le secteur public et le secteur privé pour ce qui concerne la garde d'enfants et les soins aux personnes âgées au Danemark, en France, en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède, des chercheurs ont constaté que si le secteur public et les ménages sont encore les principaux pourvoyeurs, les services organisés par l'État perdent du terrain alors que le rôle des organismes bénévoles progresse<sup>10</sup>. Les prestataires à but lucratif ont également étendu leur part du marché des services sociaux contractualisés par le secteur public. En Suède, par exemple, les prestataires à but lucratif étaient presque absents du secteur des centres de cure pour patients alcooliques jusqu'au milieu des années 80, alors que depuis 1997, ils dominent ce secteur de services<sup>11</sup>.

#### AVANTAGES ESCOMPTÉS ET POSSIBLES ÉCUEILS

16. Divers arguments sont invoqués pour justifier le déplacement de la responsabilité de la protection sociale du public vers le privé, parmi lesquels la réduction des coûts grâce à la concurrence et à l'innovation arrivent probablement en tête. L'évolution vers la privatisation est également considérée comme bénéfique dans la mesure où elle est censée améliorer la qualité des services, élargir le choix du consommateur et, dans certains cas, promouvoir le rôle de la société civile. Autant d'arguments qui reviennent à postuler qu'en matière de protection sociale, le secteur privé fait mieux pour moins cher. Ce postulat mérite toutefois d'être examiné de près. La privatisation et ses conséquences n'ont pas que des avantages, et les responsables politiques qui décident des orientations à suivre doivent être conscients des écueils qui peuvent jaloner la route.

17. Il y a plusieurs aspects négatifs à prendre en compte au moment de concevoir des **mesures destinées à encourager le financement privé par le biais d'incitations fiscales**. Les déductions fiscales applicables aux contributions versées par des particuliers à des fins caritatives engagent les citoyens à soutenir des causes philanthropiques et les organismes de leur choix, ce qui a certainement pour effet d'alléger quelque peu les dépenses publiques. Ces subventions privées vont généralement à des organisations locales – œuvres, organismes confessionnels – qui visent des groupes cibles ou des causes spécifiques. Les contributions privées volontaires ont le plus souvent pour objet de promouvoir des services et des prestations dont la portée n'est pas aussi vaste que ceux des programmes publics. Et même si les incitations fiscales favorisent le financement de source privée, elles exercent néanmoins une lourde

9 N. Gilbert et Kwong Leung Tang, "The United States," in N. Johnson, ed. *Private Markets in Health and Welfare* (Oxford : Berg Publishers, 1995).

10 A-L. Almqvist et T. Boje, "Garde des enfants : acteurs, financements et organisation - Comparaison de la vie familiale et professionnelle dans différents systèmes européens d'État-providence" in *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France*. Texte colligé par D. Bouget et B. Palier (Paris : DREES/MiRe, 1999), pp.285-314 ; J. Lehto, "Universalité du droit aux services de santé et de protection sociale", in *MiRe, Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France*. Texte colligé par D. Bouget et B. Palier (Paris: DREES/Mire, 1999), p. 685-706.

11 A. Bergmark, M. Thorslund et E. Lindberg, "Beyond Benevolence – Solidarity and Welfare State Transition in Sweden," *International Journal of Social Welfare*. 9:4 (October 2000), pp. 238-249.

ponction sur les finances publiques. Cette contrepartie fiscale des dons érode la matière imposable, ce qui réduit sensiblement les recettes publiques.

18. Outre les incitations à verser des dons à des œuvres caritatives, il existe toutes sortes d'avantages fiscaux à visée sociale, tels que des crédits d'impôt pour la garde d'enfants, des déductions sur les prêts hypothécaires au logement, l'assurance-maladie ou les pensions privées, qui favorise la dépense privée et la subventionne partiellement. Ces mesures, toutefois, reviennent souvent à subventionner préférentiellement les groupes à revenu intermédiaire et de la tranche immédiatement supérieure – ceux qui en ont le moins besoin. En ce qui concerne à la fois le montant des subventions publiques et les bénéficiaires à des degrés divers, les dépenses fiscales sont beaucoup moins transparentes que les dépenses publiques directes et peuvent masquer une forme d'aide sociale en faveur des riches.

19. Des avantages sur les plans économique, comportemental et psychologique sont censés être associés aux **mesures qui imposent un financement privé via la facturation partielle de services par ailleurs subventionnés** : les droits perçus auprès des usagers ont pour effet d'alléger le coût global des services pour l'État, de favoriser une consommation responsable, et de préserver la dignité des bénéficiaires des dons dans la mesure où ils paient leur écot (même si le service est partiellement subventionné). Cependant, les éléments à l'appui de ces hypothèses sont rares et, dans certains cas, contradictoires.

20. En ce qui concerne les avantages d'ordre psychologique, il existe nombre de programmes bien acceptés dont les bénéficiaires sont exonérés de toute participation - enseignement public, chômage, services aux anciens combattants, garderies ou structures d'accueil de jour pour les personnes âgées - sans pour autant avoir le sentiment de perdre leur dignité. S'agissant de l'incidence sur les comportements, il est difficile de déterminer si la participation demandée aux usagers sert à réfréner une consommation excessive ou revient à empêcher ceux qui sont trop pauvres pour payer d'avoir accès à des services dont ils auraient besoin (voire, dans certains cas, a pour effet d'accroître les demandes sans objet). Aux États-Unis, il semble à quelques signes que la participation aux frais dissuade les travailleurs économiquement faibles de participer aux dispositifs d'assurance financés par les employeurs et de venir en consultation pour des services de soins primaires<sup>12</sup>. À l'inverse, pour certains groupes à plus haut revenu, il est possible qu'au lieu de décourager un recours excessif aux services, la participation aux frais encourage les demandes injustifiées de services plus élaborés, les consommateurs se sentant en droit d'en "avoir pour leur argent"<sup>13</sup>.

21. Une façon de contenir le risque de limitation de l'accès des plus pauvres aux services consiste à calculer la participation des usagers en fonction d'un barème glissant qui prenne en compte le pouvoir d'achat du consommateur – de telle sorte que personne ne soit jamais éconduit en fonction d'un critère de ressources. Les services sociaux recourent souvent à cette pratique. Mais les barèmes glissants sont établis en fonction des ressources ou des revenus, ce qui majore les frais de gestion<sup>14</sup>. Lorsque les tarifs pratiqués sont très bas, les montants collectés peuvent ne pas suffire à couvrir les dépenses administratives, ce qui va à l'encontre de l'objectif poursuivi, à savoir accroître les sources de recettes. Même lorsque les tarifs sont élevés, l'économie réalisée est souvent illusoire. C'est pourquoi, comme indiqué plus haut, les études menées sur les droits payés par les consommateurs en Angleterre et au Pays de Galles ont montré qu'ils ne

---

12. S. Long, *Hardship among the Uninsured: Choosing Among Food, Housing and Health Insurance*, (Washington D.C.: The Urban Institute, 2003); D. Cherkin, "The Effects of Office Visit Co-Payments on Utilization in a Health Maintenance Organizations, *Medical Care*, July 1989.

13. Ce phénomène paradoxal est évoqué par E. Burns, *Social Security and Public Policy* (New York: McGraw Hill, 1966).

14. Pour une analyse plus détaillée des différentes formules de calcul des grilles de tarifs et de leurs conséquences sur les plans de l'équité et de l'efficacité administrative, voir N. Gilbert, *Capitalism and the Welfare State: Dilemmas of Social Benevolence* (New Haven: Yale University Press, 1983).

couvraient que quelque 15 % des dépenses consacrées aux services sociaux. Ce qui, à y regarder de plus près, ne constitue pas une économie pour l'Etat, car les versements directs des clients correspondent à des prestations en espèces reçues au titre de la protection sociale, ce qui revient en définitive à des transferts d'une administration à une autre : on déshabille Pierre pour habiller Paul, et il n'y a pas réelle économie des deniers publics.

22. Si les mesures **qui imposent un financement privé par des mesures législatives ou réglementaires** peuvent n'avoir que peu d'effets sur les dépenses publiques, les prestations sociales concernées ne vont pas sans coûts – la contribution du secteur privé passe par une majoration des primes d'assurance ou des prix à la consommation (ou parfois par une baisse des marges bénéficiaires). Aux États-Unis, par exemple, plusieurs États exigent des entreprises privées qu'elles proposent à l'ensemble de leurs salariés une assurance médicale ; d'autres imposent que la couverture offerte par l'employeur bénéficie ne soient pas réservée aux salariés de l'entreprise, mais soit étendue à leurs ayant-droits. L'obligation de versement des pensions de retraite, des pensions alimentaires pour l'éducation des enfants ou le paiement du loyer est une autre illustration de ce type d'approche de la protection sociale. Dans certains cas, le coût imposé au secteur privé peut être tel que les petits employeurs risquent de se retrouver contraints de cesser leur activité ou de réduire les prestations qu'ils versaient auparavant. Cette approche qui passe par des mesures législatives ou réglementaires peut non seulement être appliquée aux entreprises privées, mais aussi être utilisée pour mettre les particuliers face à leurs responsabilités dans le cas, par exemple, des textes qui visent à garantir le paiement des pensions alimentaires par le parent absent.

23. Même si quelqu'un finit toujours par payer – que ce soit les employeurs, les salariés, ou les parents séparés – ce type d'approche par la voie législative ou réglementaire élargit les pistes que peuvent explorer les pouvoirs publics afin de promouvoir l'intervention privée en matière de protection sociale. Certes, les mesures législatives et réglementaires ne vont pas sans coût pour l'Etat étant donné que, du fait de leur caractère contraignant, une supervision est nécessaire pour en assurer la bonne application. En période d'austérité budgétaire, toutefois, il est probable que des mesures de ce type conçues dans le but d'accroître l'intervention privée en matière de protection sociale seront appelées à remplacer de plus en plus souvent les programmes publics financés par l'impôt.

24. En préférant à la gratuité des biens et services publics l'octroi de prestations en espèces ou de bons d'achat, les mesures qui encouragent l'intervention privée en matière de protection sociale ont pour effet de favoriser la concurrence et d'élargir les choix offerts au consommateur. L'argument en faveur des prestations en espèces ou des bons d'achat part du principe qu'ils permettent au consommateur un choix éclairé, ce qui avive la concurrence entre les prestataires privés, et par là même suscite des innovations qui ont pour effet de réduire les coûts et rehausser la qualité. Théoriquement, donc, toute le monde y gagne – l'Etat parce qu'il dépense moins, les consommateurs parce qu'ils bénéficient de services de meilleure qualité et le secteur privé parce qu'il développe son activité. C'est dans la pratique que les ennuis commencent. En effet, en optimisant le choix du consommateur, le risque inhérent aux prestations en espèces est qu'elles ne soient pas utilisées à promouvoir l'objectif social prévu. Les prestations en espèces versées par l'Etat aux familles pour l'éducation ou la garde des enfants peuvent être dépensées par les bénéficiaires à d'autres fins moins constructives.

25. Par rapport à des prestations en espèces, les prestations sous la forme de bons d'achat laissent, certes, une grande liberté de choix au consommateur mais restreignent la consommation à une finalité définie par les pouvoirs publics, qu'il s'agisse d'alimentation, de logement, d'éducation, de santé ou d'autres services. Les bons d'achat n'ont normalement pas le même pouvoir que les prestations en espèces de sensibiliser au coût ceux qui les reçoivent car, contrairement aux prestations en espèces, ils ne leur permettent pas d'empocher la différence s'ils parviennent à acheter moins cher. Le pouvoir de sensibilisation au coût des bons d'achat peut être accru si ceux-ci sont remboursables, les bénéficiaires pouvant se faire rembourser la partie non utilisée du bon d'achat. Mais alors, réapparaît le risque d'inciter

les bénéficiaires de bons d'achat titulaires de bas revenus de choisir des services peu coûteux et de médiocre qualité — ce qui va à l'encontre du but recherché. Bien que les bons d'achat puissent influencer sur les choix de consommation des bénéficiaires, dans bien des cas ils sont sensibles à l'« effet de substitution ». Il y a effet de substitution lorsque l'utilisation de bons d'achat n'accroît pas la consommation du ménage en biens et services spécifiquement désignés mais remplace simplement des ressources qui ont déjà été consacrées par le ménage à l'achat de ces biens et services.<sup>15</sup> Enfin, de même que les bénéficiaires peuvent ne pas toujours utiliser les bons d'achat pour les biens et services pour lesquels ils ont été conçus, le marché peut ne pas toujours offrir les choix espérés. Par exemple, dans les zones rurales faiblement peuplées, il peut ne pas y avoir suffisamment de producteurs privés de biens et services pour créer un marché concurrentiel.

26. **Les mesures qui encouragent directement la production et la prestation de services sociaux par le secteur privé par des formules d'achat de services** constituent peut-être la voie la plus fréquemment utilisée pour réformer les services sociaux dans une optique marchande. Cette contractualisation des services est un aspect d'un mouvement plus vaste de délégation des missions de service public dans le champ social, de l'administration centrale vers les collectivités territoriales et des collectivités territoriales vers des organisations privées au niveau local.<sup>16</sup> La tendance à la contractualisation s'appuie sur les théories selon lesquelles les prestataires privés au niveau local sont davantage réactifs et plus efficaces que les bureaucraties publiques et davantage susceptibles de renforcer la société civile.

27. Si la contractualisation permet, souvent, un abaissement du coût du service, ce n'est pas nécessairement en raison de la discipline marchande imposée par la concurrence mais parce que les organisations communautaires au niveau local offrent généralement des salaires et des conditions de travail moins favorables à leurs salariés que les syndicats de la fonction publique dans les grandes bureaucraties. La concurrence qui s'instaure véritablement lorsqu'il y a contractualisation pour l'achat des services se situe généralement entre contractants bénévoles et contractants à but lucratif, en concurrence pour l'obtention des fonds publics destinés à financer les services sociaux. Au moment de choisir les prestataires privés auxquels ils s'adresseront, les agents publics doivent faire preuve d'une grande compétence pour établir les contrats qui leur assureront la meilleure prestation — ce pour quoi peu d'entre eux sont bien préparés. Les contrats d'achat de services exigent que soit spécifié très précisément ce que l'instance publique achète — autrement dit, les unités de services sociaux — et quel est le coût de chacune de ces unités de service. Or, la réponse est souvent complexe étant donné la diversité des services sociaux.

28. Certains services sociaux, naturellement, impliquent des procédures uniformes. C'est le cas, par exemple, pour un programme de traitement de la toxicomanie qui délivre périodiquement des doses de méthadone aux clients. L'unité de service est mesurable et le coût est aisé à calculer. Mais, en fait, de nombreux services sont adaptés à chaque cas et recouvrent de multiples aspects, impliquant un ensemble

---

15. Par exemple, on a pu constater que les bons d'alimentation, aux Etats-Unis, n'entraînent qu'un accroissement modeste de la consommation alimentaire des ménages — pour chaque dollar dépensé en bons d'alimentation, la consommation alimentaire du bénéficiaire n'augmente que de trente centimes.

16. Pour une analyse du recours accru aux organisations bénévoles sans but lucratif en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Norvège, voir R. Kramer, H. Lorentzen, W. Melief et S. Pasquinelli, *Privatization in Four European Countries: Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships* (New York : M.E. Sharpe, 1993). Aux Etats-Unis, les organisations communautaires commencent à avoir du mal à remporter des contrats de services maintenant que plusieurs organisations nationales à but lucratif, qui figurent parmi les plus grandes entreprises du pays, investissent ce secteur des services sociaux. Voir C. Morales, "How CBOs can compete in devolved contracting; field getting crowded," *Welfare to Work* 14:4 (28 février 2005), p.31.

d'interventions qui ont un caractère holistique. Le défi central, en matière de contrat d'achat de services, est de calculer le coût unitaire de services complexes et holistiques comme les services de garde d'enfants, l'accueil en habitat groupé de personnes en difficulté émotionnelle et la prise en charge des personnes âgées. On peut procéder à un calcul arithmétique rudimentaire en divisant le coût annuel total du service par le nombre d'unités intéressées. Mais, dans cette équation, le dénominateur est souvent difficile à définir. On peut prendre en compte au moins trois dimensions pour définir l'unité intéressée : le consommateur auquel le service s'adresse ; le type et la qualité des services fournis ; et le niveau de performance dans l'obtention des résultats.

29. Bien que diviser le coût total d'un service par le nombre de consommateurs auxquels il s'adresse soit la façon la plus simple de calculer le coût unitaire d'un service, par exemple de l'accueil en habitat collectif, c'est aussi la méthode la moins efficace car elle passe sous silence la question de savoir quels sont les services exactement qui sont fournis et avec quels résultats. La contractualisation en fonction des performances représente une autre approche, plus exigeante, qui établit un lien direct entre le financement et ce que l'acheteur espère obtenir — on lie le coût du service aux résultats. Les résultats sont relativement simples à apprécier lorsque l'on a affaire à des services très standardisés, par exemple un programme de vaccination, mais ils sont difficiles à définir et à mesurer lorsque l'on a affaire à des services complexes pluriformes. Quel est le résultat attendu de la prise en charge en institution d'enfants émotionnellement en difficulté ? Une contractualisation en fonction des performances implique des mesures qui sont coûteuses, aléatoires et difficiles à appliquer à des interventions qui ont un caractère global. Mais, en outre, en liant le financement à certains résultats, on risque d'encourager le phénomène que l'on qualifie d'« écrémage », les prestataires de services évitant le risque d'échouer en choisissant non pas les clients qui auraient le plus besoin du service mais ceux avec lesquels on a le plus de chances d'obtenir des résultats.

30. Etant donné les difficultés qu'il y a à lier le coût du contrat au nombre de consommateurs servis et les difficultés et les risques qu'il y a à lier le financement à la performance, les contrats d'achat de services sont le plus souvent conçus de manière à financer le coût effectif des services dispensés. Dans la pratique, certains contrats sont très complexes car les clients appellent des niveaux de service très différents que ni l'acheteur ni le prestataire ne peuvent préciser d'avance. En matière de garde d'enfants, par exemple, on a souvent recours à un paiement d'un montant fixe par client (paiement à la capitation), établi sur la base d'une estimation du coût moyen des services dispensés à la population couverte. Les contractants qui parviennent à fournir le service adéquat pour un coût inférieur au montant de la capitation empochent la différence. Ceux qui n'y parviennent pas supportent le surcoût.

31. La tâche décisive, au moment d'élaborer les contrats consistant à rembourser le coût effectif des services, consiste à définir toutes les unités de service pertinentes et le niveau de qualité attendu sous chaque aspect. La recherche de l'efficacité peut conduire à une sous-évaluation des aspects qualitatifs. On pourrait se poser la question : tout cela a-t-il tellement d'importance ? Pourquoi les agents publics ne seraient-ils pas chargés simplement d'établir les contrats en énumérant les composantes de base du service acheté (effectif en personnel d'encadrement par rapport au nombre d'enfants, nombre de repas, etc.), se fondant, pour le reste, sur la compétence professionnelle et la bonne volonté du prestataire privé ? On a une réponse partielle à ces questions avec l'expérience, aux Etats-Unis, de l'achat de services d'emploi par les services d'aide sociale dans le cadre du dispositif Temporary Assistance to Needy Families (TANF). Une étude portant sur quatre zones urbaines fait apparaître des écarts importants, entre sites et au niveau des sites, dans les montants versés aux prestataires privés pour des services analogues de recherche d'emploi, d'aide au placement et de gestion individualisée des dossiers. On a constaté des écarts allant jusqu'à 130 %, en termes de remboursement moyen par dossier, entre les quatre zones urbaines, pour des services apparemment tout à fait semblables, et on a constaté des écarts très importants, jusqu'à 400 %, sur le prix des services au niveau de chaque zone. Les écarts de coût les plus marqués concernent les sites où les agents publics tendent à accepter le prix fixé par le prestataire. Ces résultats ne sont guère étonnants. Dans la logique marchande, l'affirmation selon laquelle « le consommateur a toujours raison » va à l'encontre de

la mise en garde de l'acheteur, mise en garde particulièrement pertinente lorsqu'on a affaire à un achat par un tiers, le prestataire de service se trouvant entre l'acheteur et le consommateur.

### **Conclusions**

32. Les cinq formules envisagées plus haut pour renforcer le rôle joué par le secteur privé ouvrent des voies de réflexion et d'action nouvelles concernant la façon de financer et de dispenser la protection sociale. Au moment de chercher l'équilibre approprié entre rôle du public et rôle du privé, les responsables publics doivent se poser la question de l'impact des différentes mesures envisageables sur l'accès aux services, la qualité, le coût, la redistribution, le contrôle par la puissance publique, les objectifs sociaux et le choix du consommateur. Les mesures qui permettent de maximiser le choix du consommateur présentent l'avantage, de façon générale, de permettre l'expression de signaux marchands qui stimulent la concurrence et l'innovation (ce qui permet de réduire les coûts), sauf s'il n'y a pas suffisamment de prestataires pour qu'un véritable marché puisse se développer. Mais les consommateurs peuvent ne pas toujours choisir les biens et services optimaux du point de vue des objectifs sociaux. Les formules de rémunération selon la prestation peuvent limiter la consommation, et alors l'impact sera particulièrement fort sur les catégories pauvres. Les contrats d'achat de services peuvent insuffler un nouvel élan aux organisations bénévoles au niveau local mais ils peuvent entraîner un appauvrissement de l'infrastructure publique.

33. Il n'y a aucun indicateur social précis pour choisir entre les différentes formules envisageables — toutes impliquent des arbitrages et présentent des risques. Certains biens et services sociaux peuvent se prêter mieux que d'autres à l'intervention du secteur public ou, au contraire, du secteur privé. Et les modalités traditionnelles des interactions entre les pouvoirs publics, les entreprises et les travailleurs, dans les différentes sociétés, influenceront certainement sur la voie qui sera choisie pour renforcer le rôle joué par le privé. Pour aller vers une privatisation, l'important n'est pas de trouver la voie la plus courte mais d'éviter les écueils tout au long du chemin.