

Non classifié

PUMA/SBO(98)7/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 27-Jul-1999
Dist. : 27-Jul-1999

PARIS

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

Or. Ang.

PUMA/SBO(98)7/FINAL
Non classifié

**LES SYSTEMES DE CHEQUES-SERVICE ET
LEUR ROLE DANS LA PRESTATION DE SERVICES PUBLICS**

Pour toute information, prière de prendre contact avec Jon Blondal, OCDE, Paris
Télécopie : (33-1) 45 24 17 06, Mél. : jon.blondal@oecd.org

80245

Ta. 6780 - 31.03.98 - 28.04.98

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

Document complet disponible sur Internet: <http://www.oecd.org/puma/>

Disponible également en anglais sous le titre :

Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services

© OCDE, 1999

Les demandes de reproduction ou de traduction
doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE,
2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

AVANT-PROPOS

Les systèmes de chèques-service sont un nouvel instrument de prestation de services publics en usage sur le marché d'un certain nombre de pays Membres. Ce rapport a été discuté à l'occasion de la Réunion annuelle de 1998 des Hauts fonctionnaires du budget, laquelle s'intègre au Programme de travail du Comité de la Gestion publique sur le budget et la gestion des finances publiques.

Ce rapport a été rédigé par le Professeur Martin Cave, de la Faculté des sciences sociales de l'Université Brunel, Royaume-Uni. L'édition a été réalisée par Jon Blondal, du Service de la Gestion publique, avec l'assistance technique d'Hélène Leconte et de Judy Zinnemann.

Le présent rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et n'engagent ni ne reflètent nécessairement celles des gouvernements des pays Membres de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

NOTE DE SYNTHÈSE	5
I. EN QUOI CONSISTENT LES CHÈQUES-SERVICE, ET A QUOI SONT-ILS SUPPOSÉS SERVIR ?	8
Définition	8
La place des chèques-service dans les différents systèmes d'allocation des ressources	9
Les chèques-service et les objectifs de la puissance publique	11
II. DIFFÉRENTS MODES DE DISTRIBUTION	12
Variables contextuelles	12
Les règles définissant les systèmes de distribution de chèques-service	13
III. LES CHEQUES-SERVICE TELS QU'ILS SONT PRATIQUES	15
Les chèques pour l'école maternelle	15
Enseignement du premier et du second degré	18
Chèques-service éducation et formation au-delà de l'obligation scolaire	22
Chèques-éducation pour l'enseignement supérieur	23
Autres domaines d'application des chèques-service	25
IV. CONCLUSIONS	27
Bibliographie	29
Annexe : Tableau 1 -- Figure 1 -- Tableau 2	31

NOTE DE SYNTHÈSE

Définition. Le système de distribution par chèque-service est un système par lequel on remet à une personne la preuve d'un droit à un bien ou un service qu'elle peut "encaisser" chez des prestataires désignés, lesquels se les font rembourser en argent ou autre moyen de paiement équivalent auprès d'un organisme de financement. Le système est dit universel lorsque tout individu appartenant à une population ou un groupe d'âge peut en bénéficier ou "catégoriel" lorsque la remise des chèques est réservée à un sous-groupe.

Les chèques-service se présentent ordinairement sous la forme d'une contremarque en papier autorisant une personne nommément désignée à recevoir un service spécifié de prestataires énumérés sur une liste, sous réserve que le prestataire auquel elle s'adresse ait les capacités nécessaires pour lui rendre ce service. Le fait que le bénéficiaire soit nommément désigné garantit l'impossibilité d'échanges de chèques-service entre consommateurs et le fait que le service soit lui aussi nommément désigné garantit que le chèque n'équivaut pas à un moyen d'échange fongible tel que l'argent. Les chèques-service peuvent bien entendu aussi prendre la forme plus moderne de cartes à puce qui comptabilisent électroniquement au fur et à mesure de leur utilisation le montant des droits restant à percevoir.

Les moyens que nous venons de décrire se présentent expressément sous la forme de chèques-service mais ils en existent aussi assez couramment qui sont des chèques-service en quelque sorte "déguisés", comme on le verra par l'illustration suivante. Supposons que les parents d'un enfant aient le droit -- ou l'obligation -- d'inscrire cet enfant dans une école figurant sur une liste où sera assurée gratuitement son éducation primaire ou secondaire. Sous réserve de ne pas dépasser l'effectif d'élèves correspondant à ses capacités, les écoles doivent accepter tout enfant qui s'y inscrit. Dans un cas comme celui-ci, l'enfant est un chèque-service vivant.

Il n'y a aucune raison de traiter ces exemples de chèques-service "déguisés" autrement que les chèques proprement dits. Toutefois, notre exemple montre les limites de la définition du système, à savoir qu'une certaine latitude de choix doit être laissée à certains consommateurs, voire à tous.

Variables contextuelles. Si l'on veut que les chèques-service veuillent dire quelque chose, les consommateurs doivent avoir une certaine latitude de choix, soit parmi les services fournis par un prestataire ou, ce qui est plus important, parmi les services fournis par toute une gamme de prestataires. Qu'il existe une telle possibilité de choix dépend en partie du coût des services en cause. La situation la moins favorable serait celle où les économies d'échelles ont tant d'importance qu'il reste peu de possibilité de différencier le service ou (plus précisément) le coût unitaire d'une telle différenciation serait tel qu'il annulerait les avantages du choix laissé à l'intéressé. Au royaume de la "taille unique", les chèques-service n'ont aucune place, même s'il est théoriquement possible pour l'acheteur d'organiser sur le modèle des appels d'offres un système lui permettant de choisir le prestataire auquel sera accordé le monopole dans tel ou tel domaine.

D'où il s'ensuit que si l'on veut les consommateurs puissent utiliser leurs chèques-service d'une manière qui incite les prestataires à répondre à leurs besoins, il faut un certain degré de concurrence. Le problème

est que pour la plupart, les services publics doivent être des services de proximité. Il existe donc un risque très important de monopole local, comme le montre bien la situation dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

L'ampleur de l'information donnée au consommateur est également d'une importance capitale. Dans le cas extrême du consommateur qui ne dispose d'aucune information sur la nature des services dispensés par différents prestataires, le chèque-service est sans valeur. Ce consommateur se contentera d'encaisser son chèque au hasard. A l'inverse le consommateur pleinement averti pourra de son côté faire un choix rationnel.

Le plus plausible en l'occurrence est que les consommateurs des services publics seront en mesure d'obtenir sans difficulté des informations sur certaines caractéristiques du service (les heures de visites à l'hôpital ou le programme enseigné dans un établissement par exemple) mais ne pourront être totalement renseignés sur d'autres aspects. Une information meilleure et plus détaillée atténuerait certains de leurs problèmes. On pourrait par exemple obliger les écoles à communiquer les résultats d'examen ou publier des données comparatives sur des établissements situés dans le même rayon géographique. On pourrait aussi obliger les hôpitaux à fournir des informations analogues. Quoi qu'il en soit, chaque fois que les informations sur les caractéristiques de tel ou tel service public sont incomplètes, le choix offert par le système des chèques-service ne permet pas de faire coïncider au mieux les souhaits du consommateur et le service en question. *Toutefois, cela n'est pas le bon critère de comparaison.* Mieux vaut considérer comment le service serait assuré si les chèques n'existaient pas.

Autre aspect du problème : de quelle flexibilité les prestataires disposent-ils pour varier leur volume de production et (deuxième problème lié au premier) quelle est la capacité de production excédentaire du système ? Dans une situation idéale, les consommateurs pourraient "encaisser" leurs chèques-service auprès du fournisseur qu'ils préfèrent. En réalité, il est improbable qu'ils puissent le faire car dans la plupart des cas, les fournisseurs les plus demandés auront, au moins à court terme, des problèmes de capacité. Dans ce cas, une procédure de sélection est indispensable.

Problèmes principaux. Cinq principaux problèmes de conception administrative se posent lors de la mise en place d'un système de chèques-service.

Quels prestataires seront autorisés à encaisser les chèques-service des consommateurs ? C'est là le problème déterminant en matière de concurrence entre prestataires. Des restrictions peuvent être imposées sur différents critères : le type de propriété (les organismes du secteur privé peuvent-ils assurer le service) ; le lieu (y a-t-il une restriction sur le plan géographique) ; la réglementation (des contrôles ont-ils été opérés sur le prestataire et les conclusions du contrôle ont-elles été satisfaisantes), etc.

Le chèque-service peut-il être complété par d'autres paiements ? Empêcher d'apporter au chèque-service un complément limite gravement le choix et a des répercussions importantes sur les effets redistributifs du système. Dans ce cas, le revenu est redistribué au détriment des ménages qui ont choisi de sortir du système de la prestation de base. D'autre part, introduire des chèques-service de complément lorsque la dépense est liée au revenu profite aux ménages riches sans nécessairement changer leurs modes de consommation.

Tous les consommateurs reçoivent-ils un chèque-service de même valeur ? Dans la mesure où les services publics sont financés par l'impôt, ils comprennent déjà un élément de redistribution du revenu, qu'il existe ou non un système de chèques-service. Cet élément redistributif peut cependant être renforcé par d'autres mesures. Par exemple, la valeur monétaire du chèque-service peut être assujettie à l'impôt sur le revenu ce qui désavantagera les personnes dont le taux d'impôt marginal est relativement élevé. L'autre système est

de distribuer des chèques-service ayant une valeur plus élevée à certaines groupes de population, par exemple les familles disposant d'un faible revenu ou les personnes handicapées.

Comment remédier aux pénuries ? Si l'on ne peut faire droit aux choix du consommateur pour des raisons de limite de capacité, il faut recourir au système désaffectations. Ces affectations peuvent se faire selon le principe du premier arrivé premier servi ou bien au hasard ou bien selon tout autre critère. Ce peut-être tout simplement la proximité par rapport au point de prestation, ou une répartition sur la base des besoins, les patients présentant les maladies les plus complexes bénéficiant par exemple d'une priorité d'encaissement de leurs chèques-service auprès de l'hôpital le mieux équipé. Cependant, en se développant, le rationnement diminue la capacité de choix du consommateur et le chèque-service perd de son pouvoir distributif.

Existe-t-il des limitations strictes de la manière dont le chèque-service peut être dépensé ? Certains systèmes de chèques-service limitent le type de service qui peut être obtenu au moyen du chèque. Par exemple, un chèque éducation primaire ne pourra être utilisé que dans un organisme dispensant un programme d'étude très strictement défini. Dans d'autres cas, la flexibilité d'utilisation peut être beaucoup plus grande. Par exemple, on peut délivrer aux jeunes de 18 ans un chèque correspondant à X mois de formation à plein temps ou de prise en charge de leurs frais d'inscription qu'ils pourront utiliser à n'importe quel moment de leur vie active auprès de toute une gamme de prestataires.

LES SYSTÈMES DE CHÈQUES-SERVICE ET LEUR RÔLE DANS LA PRESTATION DE SERVICES PUBLICS

Cette étude porte sur un certain nombre de problèmes conceptuels et pratiques liés à l'utilisation des chèques-service dans la fourniture de services collectifs. La Section I propose une définition des chèques-service et examine la place qu'occupe la formule des chèques-service dans l'éventail des mécanismes susceptibles d'assurer la production et la distribution de services collectifs, ce qui conduit à analyser les objectifs auxquels pourrait servir la distribution de chèques-service. La Section II présente une classification des contextes où les chèques-service pourraient être mis en oeuvre et des systèmes de chèques-service. Elle permet de procéder à un premier croisement entre d'une part des combinaisons d'objectifs publics et de caractéristiques d'un service collectif déterminé, et d'autre part diverses formes de distribution de chèques-service. La Section III présente à titre d'illustration un tableau de l'utilisation des chèques-service dans la fourniture de services collectifs. Un grand nombre d'exemples commentés ressortent du domaine de l'éducation, domaine où les chèques-service ont été particulièrement débattus ou mis en oeuvre, mais on a fait référence, lorsqu'ils existaient, à d'autres cas de services collectifs. Ajoutons que je m'appuie à titre principal sur les expériences du Royaume-Uni et des États-Unis, puisqu'elles ont été particulièrement bien analysées dans les documents dont je disposais. Les conclusions figurent dans la Section IV.

I. EN QUOI CONSISTENT LES CHÈQUES-SERVICE, ET A QUOI SONT-ILS SUPPOSÉS SERVIR ?

Définition

J'entends par systèmes de distribution de chèques-service des formules en vertu desquelles des individus reçoivent (contre paiement ou à titre gratuit) des droits à un bien ou à un service qu'ils peuvent ensuite "encaisser" auprès d'un ensemble prédéfini de fournisseurs, lesquels ont de leur côté la possibilité de se les faire rembourser en espèces, ou autres formes de paiement, par un organisme de financement. Ces chèques sont utilisés pour la distribution de biens et de services privés aussi bien que pour des services collectifs. Prenons l'exemple des formules grâce auxquelles des employeurs donnent à leur personnel des tickets pouvant être utilisés dans divers restaurants affiliés à ce système. Ces tickets-restaurant constituent un élément dans un contrat de travail multidimensionnel conclu entre un employeur et un salarié, et ils influent sur d'autres éléments du contrat, en particulier le taux de salaire. Dans ce dernier cas, les dits tickets sont fournis en échange d'une dimension implicite, telle qu'une diminution du taux de salaire (dans la mesure où il n'existe pas de repas gratuit). Cela soulève naturellement la question : pourquoi n'utilise-t-on pas le moyen d'échange le plus souple de tous, l'argent liquide ? La réponse se trouve du côté de tel ou tel avantage propre à cette forme de distribution qu'est le chèque-service : ce peut être une exonération fiscale dans certaines collectivités publiques, ou la possibilité pour le distributeur du chèque-service de bénéficier d'une ristourne dans l'achat des services auprès des établissements où on peut utiliser les dits chèques.

Pour les services collectifs, en revanche, les chèques-service sont généralement distribués à titre gratuit et financés par l'impôt. En d'autres termes, le but visé n'est pas de faciliter des échanges marchands, mais de redistribuer les revenus ou d'orienter la consommation. Le manque de flexibilité du chèque-service, qui vient du fait qu'on ne peut l'utiliser qu'en certains lieux et en échange de certains services, fait partie de sa raison d'être. Les chèques-service peuvent être distribués à tous les membres d'une population ou d'un groupe d'âge (distribution universelle) ou se limiter à un sous-ensemble (distribution "catégorielle").

Les chèques-service ont traditionnellement revêtu la forme d'un papier autorisant une personne nominativement désignée à recevoir un service spécifié en choisissant dans une liste de fournisseurs déterminés, sous réserve des contraintes de capacité de la part du fournisseur. La mention du bénéficiaire garantit que les chèques-service ne pourront pas être échangés entre consommateurs; quant à la mention du service fourni, elle garantit qu'ils ne sont pas équivalents à des moyens d'échange plus fongibles tels que des espèces. Ils peuvent naturellement prendre aussi la forme plus moderne de cartes à puce, dans lesquelles les droits et les utilisations cumulées sont enregistrés électroniquement.

Les chèques-service intervenant par le biais de ces supports sont dits explicites. Des systèmes de chèques-service implicites sont également courants, comme le montre l'illustration suivante. Supposons qu'on donne aux parents d'un enfant le droit (ou qu'on lui impose l'obligation) d'obtenir pour lui une instruction primaire ou secondaire gratuite dans une école de leur choix. L'accès à l'école s'obtient en faisant inscrire l'enfant comme élève. Sous réserve des contraintes de capacité, les écoles sont tenues d'accepter tout enfant qui s'inscrit. Dans un tel cas l'enfant est un chèque-service ambulant.

Il n'y a pas de raison de traiter ces cas implicites différemment des cas explicites. Cette illustration nous montre cependant que la définition de la forme de distribution du chèque-service a une limite, à savoir la nécessité qu'il y ait une marge de choix de la part de tout ou partie des consommateurs. On le comprendra mieux dans le cadre d'une réflexion plus générale sur les méthodes de production et de distribution des biens et services.

La place des chèques-service dans les différents systèmes d'allocation des ressources

Pour la production et la distribution des biens et des services, il y a deux mécanismes parfaitement opposés : d'une part le système du pur marché, fondé sur la propriété privée, et d'autre part un système entièrement contraignant à base de propriété publique, dans lequel toutes les ressources - facteurs et produits - sont allouées par le centre, avec dans le cas de la consommation l'attribution de tel bien ou de tel service à tel individu. On remarquera en passant qu'un système de pur marché - le "socialisme de marché" - peut fonctionner avec une appropriation publique des moyens de production, ce qui permet de souligner que le choix du mode de propriété est très différent du choix du mécanisme (Marché ou autre) par lequel les ressources sont allouées.

En dehors de brèves périodes de crise - économies de guerre ou expériences radicales de brève durée - aucune économie n'a cherché à fonctionner globalement sur la base de directives. En dépit de cela, la production et la distribution de services collectifs non marchands a constitué, au sein d'économies caractérisées pour le reste par les mécanismes du marché, une enclave d'activités centralisées. Etant une enclave le secteur a été contraint d'acheter ses facteurs de production par les méthodes ordinaires du marché. Mais la production et la distribution des services ont été traditionnellement effectuées par voie de directives, en ce sens qu'une autorité publique utilise un capital qui est propriété publique pour produire des services qui sont ensuite alloués aux consommateurs, soit conformément au principe "c'est à prendre ou à laisser" (ex. soins médicaux), soit par le biais d'un système de consommation obligatoire (ex. enseignement primaire et secondaire). Ce système a souvent coexisté avec un secteur privé où les consommateurs obtiennent, contre paiement, des services auprès de prestataires privés ou, plus rarement, publics.

Au cours des dernières décennies, ce système centralisé de production et de distribution a fait l'objet de sérieux empiétements, qu'il est utile de décrire par ordre croissant de radicalité.

Le premier grand changement consiste à introduire une séparation entre l'acheteur et le prestataire. Il faut pour cela créer un organisme public détenteur de moyens financiers, qui achète des services à des producteurs. Il est possible que ces services continuent d'être alloués aux consommateurs selon des modalités ne leur laissant aucun élément de choix : par exemple chaque enfant pourra encore être affecté à une école déterminée, mais une fois la séparation acheteur/prestataire opérée, la dite école (ou son niveau d'activité) est choisie par l'organisme acheteur selon un processus de mise en concurrence. L'aspect positif de ce processus est qu'on peut introduire un certain degré de concurrence du côté de la production, même si cela ne s'accompagne pas d'un élément de choix du côté de la consommation. L'acheteur peut par exemple introduire un système d'appel d'offres pour la production de services. Si plusieurs organismes acheteurs sont créés (par exemple dans différentes régions), ils peuvent entrer en compétition pour passer contrat avec des prestataires, ce qui introduit de la concurrence des deux côtés du marché.

Grâce à ce processus il est possible de repérer les prestataires à faibles coûts, dans la mesure où les prestataires à coûts élevés ne trouveront pas de clientèle ; s'ils font des offres ne couvrant pas leurs coûts, leurs comptes feront apparaître des pertes financières, ce qui les amènera à se restructurer ou à quitter le secteur. Les réglementations en vigueur peuvent éventuellement permettre l'arrivée de nouveaux prestataires sur le marché, en faisant appel le cas échéant à des capitaux privés.

Des dispositifs de ce genre représentent une variante de ce qu'on appelle des quasi-marchés (le Grand et Bartlett, 1993). On obtient une certaine concurrence dans la production, même s'il n'y a pas de marge de choix pour les consommateurs. Un trait particulier du système des chèques-service est précisément qu'il introduit cet élément de choix du consommateur.

Dans la hiérarchie des réformes, le stade supérieur consiste donc à donner aux consommateurs du service le choix quant à l'identité du producteur et à la nature du service offert. La marge de choix définira la force du système de chèques-service. S'il n'y avait aucun choix - autrement dit si le "chèque" ne pouvait être utilisé qu'auprès d'un seul prestataire pour la fourniture d'un service déterminé - ce ne serait pas un système de chèques-service authentique. Permettre à un consommateur d'apporter son chèque à celui des prestataires qu'il aura choisi (cabinets médicaux ou écoles, par exemple) introduit un élément de choix, même si l'éventail offert est très restreint. Dorénavant les producteurs doivent non seulement maîtriser leurs coûts pour rester commercialement viables, mais également fournir aux consommateurs les services qu'ils recherchent afin d'obtenir leur clientèle. Au delà de cette formule très restrictive, on trouve un certain nombre de modalités plus ambitieuses. On peut, comme on l'a indiqué plus haut, élargir l'éventail des prestataires. De manière plus radicale, les consommateurs désireux d'obtenir un service plus coûteux que celui que le chèque-service est à même de financer peuvent être autorisés à le compléter à leurs frais. On trouvera à ce sujet de plus amples commentaires dans la section suivante.

A la limite on peut en arriver à un système de chèques-service qui soit à peu près impossible à distinguer d'un système de transferts monétaires. C'est ce qui se produirait si les chèques-service devenaient échangeables : une personne riche pourrait alors acheter, vraisemblablement à un prix inférieur à leur valeur nominale, les chèques-éducation distribués à un certain nombre de familles pauvres, et s'en servir pour envoyer un enfant à Eton. De manière plus plausible, à mesure que la gamme des services auxquels un chèque quelconque donne droit s'élargit (des chèques-santé valables pour un aliment particulièrement nutritif, etc.), le système se rapproche de plus en plus d'une forme de redistribution. Il peut y avoir un élément de réglementation, même dans un tel système, si on établit une liste de fournisseurs autorisés ou un régime de licences. Mais ce système de réglementation ne serait guère différent de celui qui fonctionne sur le marché pour un certain nombre de services privés, du genre écoles privées ou restaurants.

Ces diverses formules sont illustrées au Tableau 1, qui recense également un certain nombre de types de chèques-service commentés ci-après dans la Section III. Le Tableau ne prend pas en compte certaines dimensions importantes du mécanisme d'allocation, comme le degré de liberté des prix autorisés, et les conditions dans lesquelles s'effectue la production du point de vue de la technologie et des coûts.

Les chèques-service et les objectifs de la puissance publique

Cette analyse des divers systèmes de distribution doit déboucher sur un examen des objectifs de la puissance publique, et des moyens par lesquels les chèques-service peuvent favoriser ou compromettre leur réalisation.

Un objectif vraisemblablement omniprésent est *l'efficacité dans la production*. On a fait valoir que le système centralisé traditionnellement utilisé pour la production et la distribution de services collectifs est contraire à l'efficacité. Une efficacité limitée aux coûts pourrait donc être encouragée par un processus d'appel d'offres entre différents prestataires. Les données existant à cet égard ne sont pas dépourvues d'ambiguïté, mais elles militent fortement en faveur de l'idée que la concurrence entre offreurs diminue les coûts, encore que cela se fasse souvent aux dépens des niveaux de salaires.

Un second objectif concerne *l'efficacité dans l'allocation* des ressources. Il s'agit de s'assurer que la structure globale de la production, et la façon dont s'accordent dans le détail les consommateurs et les services, sont conformes à l'intérêt de la collectivité. Dans la situation classique où des consommateurs bien informés manifestent chacun leurs préférences, la meilleure façon d'atteindre cet objectif est de laisser les consommateurs choisir librement dans un large éventail d'options, en leur laissant le soin, non seulement de sélectionner tel bien ou tel service dans un éventail donné, mais également celui de déterminer la façon dont leurs dépenses se répartiront globalement entre les différents types de services.

Avec les services collectifs on se heurte à deux difficultés sérieuses. La première est liée au défaut d'information : les consommateurs peuvent ne pas disposer des connaissances nécessaires pour choisir de façon optimale, ou même simplement satisfaisante (on commentera cela plus en détail dans la section suivante). La seconde difficulté résulte du fait qu'un grand nombre de services collectifs sont des biens "tutélaires" - des biens où la politique adoptée amène à ignorer ou à modifier les préférences des individus de façon à parvenir à un certain niveau de consommation fixé par les pouvoirs publics. C'est le cas par exemple de l'enseignement obligatoire. La société peut également être disposée à prendre en charge les coûts des soins médicaux d'un malade en phase terminale, mais ne pas vouloir lui verser une somme semblable pour financer une ultime frénésie de dépenses hédoniques. Ces deux difficultés constituent des obstacles à la création de systèmes ambitieux de chèques-service offrant une latitude de choix considérable quant à la façon de les utiliser.

On notera aussi que pour aboutir à cette meilleure affectation des ressources, les producteurs fortement demandés doivent être prêts à modifier leur offre pour satisfaire la demande. S'ils ne sont pas incités à le faire (ce qui peut être le cas dans les organismes du secteur public), ils risquent de réagir en écrémant, et en se défaussant sur d'autres établissements ; une école pourra par exemple choisir les meilleurs étudiants parmi les candidats, en renvoyant les autres sur des établissements de qualité inférieure où leurs espoirs seront déçus.

Le troisième objectif est la *redistribution des revenus*. En dehors de l'encouragement à certaines formes de consommation, les Etats utilisent les services collectifs pour redistribuer les revenus. Comme le démontrent certaines études de cas commentées dans la Section III (notamment le cas des chèques-éducation pour les écoles maternelles) le mécanisme utilisé pour distribuer des services collectifs ou, dans

une optique plus restreinte, les détails d'une formule particulière de chèques-service, peuvent avoir d'énormes incidences sur la redistribution des revenus que l'on obtient.

Il y a enfin l'objectif de la *commodité administrative* ou de la diminution des *coûts de transaction*. Nous reviendrons dans cette note sur les quatre objectifs en question.

II. DIFFÉRENTS MODES DE DISTRIBUTION

Cette section examine dans un plus grand détail les différences entre diverses façons de concevoir des formules de chèques-service, et les contextes dans lesquels elles interviennent. Nous commenterons au préalable trois variables contextuelles déterminantes, pour passer ensuite à l'analyse d'une série de variables de politique publique.

Variables contextuelles

Nous avons dans la Section I identifié la concurrence et l'information comme étant deux facteurs importants en ce qui concerne la minimisation des coûts et l'efficacité dans l'allocation des ressources. Nous allons revenir là-dessus en ajoutant un troisième facteur, la flexibilité de la production.

Pour que les chèques-service aient un sens, il faut que les consommateurs puissent exercer un certain choix, soit quant aux services offerts par un prestataire unique, soit - ce qui est plus important - à l'égard des services fournis par divers prestataires. La possibilité d'un tel choix dépend en partie des caractéristiques de coût du service en question. Le cas le moins favorable serait celui où les économies d'échelle sont d'une telle ampleur qu'il n'y aurait guère de latitude de différencier le service - où, pour être plus précis, la majoration des coûts unitaires résultant d'une telle différenciation l'emporterait sur les avantages liés à un choix accru. Dans cet univers de "taille unique pour tous", il n'y a pas de place pour les chèques-service, bien qu'il soit théoriquement possible que l'acheteur organise un système de mise en compétition pour déterminer la firme à laquelle reviendrait le monopole de l'offre dans un domaine déterminé.

Même s'il est possible de différencier les services, un fournisseur monopolistique serait peu incité à produire une gamme de services adaptée aux besoins ou aux préférences de ses consommateurs. Une telle indifférence à l'égard des préférences des consommateurs s'observe fréquemment dans le domaine des services marchands, notamment chez les entreprises de réseaux disposant d'un monopole.

Il s'ensuit que pour permettre aux consommateurs d'utiliser leurs chèques-service d'une façon qui incite les fournisseurs à satisfaire leurs besoins, il faut un certain degré de concurrence. Le problème est que la plupart des services collectifs doivent être fournis à proximité des lieux où résident les consommateurs. Il y a donc un très grand risque de monopole local, comme on le voit bien dans le secteur de l'éducation et dans celui de la santé. Or le monopole restreint la souveraineté du consommateur.

On retrouve alors une question classique en économie industrielle, à savoir : à partir de quel chiffre a-t-on assez de concurrents ? Il n'y a pas de réponse générale, même si beaucoup d'économistes étaient prêts à répondre, sous la contrainte, que deux n'est pas suffisant, alors que normalement cinq ou six pourraient suffire.

Le second élément contextuel concerne le degré d'information dont dispose le consommateur. Dans le cas extrême d'un consommateur totalement dépourvu d'informations quant à la nature du service fourni par différents prestataires, un chèque-service n'a pas de valeur. De tels consommateurs se borneront à utiliser

leurs chèques-service au petit bonheur. A l'autre extrême, un consommateur pleinement informé serait en mesure de faire un choix rationnel.

Pour la majorité des services collectifs, la vérité se trouve quelque part entre les deux. Le problème tient notamment au fait que la plupart des services collectifs ne sont pas ce qu'on appelle des *biens d'inspection* (*search goods*), caractérisés par le fait qu'un individu peut découvrir tout ce qui a trait au service avant d'opérer son choix. Il est plus réaliste de voir en eux des *biens d'expérience* (*experience goods*), où le consommateur ne peut découvrir tout ce qui concerne le service que lorsqu'il en fait l'expérience. Il peut même s'agir de ce qu'on appelle des biens de confiance (*credence goods*), caractérisés par le fait que même après consommation, le consommateur n'a pas pleinement saisi les avantages qu'il en a retirés. S'agissant de biens d'expérience que l'on consomme de façon répétée, le problème du manque d'information est sans importance. Il y a cependant beaucoup de services collectifs que l'on ne consomme pas de manière récurrente (opérations d'urgence) ou pour lesquels le changement a un coût (écoles).

Dans la pratique, les consommateurs de services collectifs risquent de se trouver dans une situation où ils peuvent aisément se procurer des informations sur certaines caractéristiques du service (par exemple les heures de visite d'un hôpital ou les matières enseignées dans une école), mais ne pas être pleinement informés sur d'autres. On peut pallier certains de leurs problèmes en augmentant la quantité et la qualité des informations fournies. Par exemple on obligera les écoles à publier leurs résultats aux examens, et à fournir des données comparatives sur des établissements placés dans des situations similaires. Les hôpitaux peuvent être tenus de fournir des informations du même genre. Dans la mesure où l'information sur les caractéristiques d'un service collectif est incomplète, le choix permis par les chèques-service ne parviendra cependant pas à réaliser un appariement optimal du consommateur et du service. Mais ce n'est pas là le terme de comparaison pertinent. Mieux vaut se référer à l'allocation des ressources que l'on obtiendrait sans introduction des chèques-service.

La troisième dimension concerne la flexibilité avec laquelle les fournisseurs peuvent faire varier leur production ou, ce qui est lié, le degré de capacité excédentaire dont dispose le système. Dans l'idéal, les consommateurs seraient en mesure d'échanger leurs chèques-service auprès de leur fournisseur préféré. En pratique, cela risque cependant de ne pas être le cas parce que ce fournisseur favori aura, au moins à court terme, des contraintes de capacité. Lorsque de telles contraintes existent, un processus de sélection est nécessaire, et on voit alors s'appliquer la remarque sur l'écrémage formulée plus haut.

Les règles définissant les systèmes de distribution de chèques-service

La plupart d'entre elles ont déjà été notées, mais je vais les commenter à nouveau plus en détail.

Quels fournisseurs ont le droit de monnayer les chèques-service reçus des consommateurs ?

Cette question primordiale détermine l'ampleur de la concurrence entre fournisseurs. Les restrictions peuvent revêtir diverses formes en fonction du régime de propriété (un organisme du secteur privé peut-il être prestataire ?), la localisation (y a-t-il une restriction géographique ?), la réglementation (le fournisseur a-t-il été inspecté et a-t-il donné satisfaction ?), etc. (sur le premier point, cf. Hansmann 1996).

Le chèque-service peut-il être complété par d'autres paiements ?

Empêcher les chèques-service d'être complétés par le bénéficiaire constitue une sévère restriction quant au choix, et a une forte incidence sur les conséquences distributives du système, comme le démontre la Figure 1. Celle-ci présente les options offertes en matière de dépenses à deux ménages avant et après

l'introduction de telle ou telle formule de chèque-service. Avant cette introduction, le ménage 1 peut répartir ses dépenses entre achats de services collectifs et autres dépenses en choisissant n'importe quel point situé sur $A_1 B_1$. Quant aux options du ménage 2 (ménage pauvre), elles se situent sur la ligne $A_2 B_2$. On introduit une formule de chèques-service financée en frappant les deux ménages d'un impôt progressif. Supposons que les deux ménages reçoivent un second chèque-service (financé à partir d'une autre source) leur donnant droit à une quantité $A_1 C_1$ (ou $A_2 C_2$) du service collectif gratuit. Ils peuvent alors majorer leur consommation du service collectif en renonçant à d'autres dépenses. Les options offertes à chaque ménage deviennent respectivement $A_1 C_1 D_1$ et $A_2 C_2 D_2$. Si le ménage 1, dont la consommation antérieure était de F_1 , choisit maintenant G_1 , le chèque-service a simplement accru son revenu et imposé une charge aux finances publiques.

Supposons maintenant que le ménage désireux de consommer une quantité du service collectif plus grande que celle que lui accorde le chèque-service doive payer sur son revenu la totalité du montant consommé, et pas simplement l'excédent. Dans ce cas les options maintenant offertes aux ménages sont respectivement $A_1 C_1 E_1 B_1$ et $A_2 C_2 E_2 B_2$. Si le ménage 1 choisit de ne pas prendre l'option de la prestation publique financée par le chèque-service, il perd le bénéfice d'une subvention publique. Les effets redistributifs d'une formule de chèque-service, quelle qu'elle soit, dépendent donc fortement du fait que l'on autorise ou non le bénéficiaire à en compléter le montant.

Pour résumer cette analyse, un système de distribution de chèques-service dans lequel aucun versement d'appoint n'est autorisé redistribue les revenus au détriment des ménages qui choisissent de ne pas bénéficier de la prestation de base. Deuxièmement, introduire des chèques-service avec possibilité d'apport personnel complémentaire lorsque les dépenses sont corrélées avec le revenu avantage les ménages riches, sans changer nécessairement leur structure de consommation.

Tous les consommateurs reçoivent-ils un chèque de même montant ?

Dans la mesure où les services collectifs sont financés par l'impôt, ils intègrent déjà un élément de redistribution des revenus, qu'il y ait ou non recours à une forme de distribution de chèques-service. Il est toutefois possible de renforcer cet élément redistributif par des mesures complémentaires. On peut, par exemple, soumettre la valeur d'un chèque-service à l'impôt sur le revenu, ce qui aura pour effet de désavantager ceux qui sont soumis à de forts taux d'imposition marginale. On peut aussi accorder des chèques-service d'un montant plus élevé aux familles à faibles revenus ou à celles qui souffrent d'un certain handicap.

Comment traite-t-on les pénuries ?

Si les choix des consommateurs ne peuvent pas être satisfaits en raison des contraintes de capacité, il faut mettre en oeuvre une règle de répartition. Ce peut être la règle du "premier arrivé, premier servi", le tirage au sort, ou un critère autre. Ce pourrait être tout simplement la proximité de la source d'approvisionnement, ou la référence au besoin, les patients ayant l'état pathologique le plus compliqué étant par exemple autorisés à faire valoir leurs chèques-service auprès de l'hôpital le mieux équipé. Mais au fur et à mesure que le rationnement s'étend, le choix du consommateur se réduit et la formule du chèque-service perd de sa vertu.

Des restrictions rigoureuses pèsent-elles sur l'usage que l'on peut faire du chèque-service ?

Certains systèmes de chèque-service limitent le type de service à partir duquel on peut l'utiliser. Par exemple, un chèque-éducation pour le primaire pourra n'être monnayable que par un établissement

dispensant un programme d'enseignement strictement défini. Les individus peuvent à l'inverse recevoir des chèques-service susceptibles d'être utilisés de façon beaucoup plus souple. Par exemple, des jeunes de 18 ans pourraient recevoir un chèque-éducation leur donnant le droit de recevoir X mois de formation ou d'enseignement à plein temps, qu'ils pourraient dépenser à n'importe quel moment de leur vie active auprès de toute une série de prestataires.

Ces réflexions nous permettent de procéder à un premier repérage des facteurs susceptibles d'aider à la réalisation des objectifs d'une distribution de chèques-service qui ont été signalés dans la Section I. Toutes choses égales d'ailleurs, l'efficacité productive sera favorisée par un contexte de concurrence avec pluralité de fournisseurs. De plus, la forme choisie pour distribuer les chèques-service peut renforcer l'incidence redistributive du mode de financement des services collectifs.

Le résultat le plus intéressant concerne toutefois la réalisation de l'efficacité dans l'allocation des ressources. Les réflexions qui précèdent nous permettent de recenser les facteurs qui favorisent et ceux qui compromettent une allocation efficace des services collectifs aux consommateurs (en faisant l'hypothèse que les préférences de ces derniers ont une certaine importance).

Facteurs favorables à l'exercice d'un choix :

- Pluralité des fournisseurs
- Différenciation du service
- Absence de rationnement/de contrainte de capacité
- Bonne information sur les services disponibles
- Possibilité d'échanger le chèque contre une série de services
- Versements d'appoint autorisés, permettant de choisir la qualité

Facteurs entravant la liberté de choix dans un système de chèques-service

- Rareté des fournisseurs
- Peu de variété dans le type de service
- Niveaux significatifs de rationnement/de contrainte de capacité
- Mauvaise information sur la qualité du service
- Limites strictes quant aux services que le chèque-service peut financer
- Interdiction de versements d'appoint

III. LES CHÈQUES-SERVICE TELS QU'ILS SONT PRATIQUÉS

Cette section présente un certain nombre de réalisations ou de propositions concernant l'utilisation de chèques-service dans la distribution de services collectifs. Prolongeant les analyses des deux sections précédentes, elle se concentre sur :

- Les objectifs du service collectif concerné
- Les caractéristiques de la production (économies d'échelle, etc.)
- L'équilibre entre offre publique/ offre privée au départ de la proposition de chèque-service
- L'ampleur des problèmes d'information limitant l'intervention du choix du consommateur
- Les caractéristiques du système de chèque-service proposé
- Les effets constatés si la proposition a été mise en oeuvre.

Les chèques-service pour l'école maternelle

L'existence de places pour la garde d'enfants d'âge préscolaire a constitué une importante condition préalable à l'accroissement de l'activité professionnelle des femmes. Au Royaume-Uni (comme dans les autres pays) cette garde d'enfants est assurée sous des formes diverses, soit dans des structures d'accueil spécifiques, soit à domicile (Duncan & Giles, 1996). Lorsque la garde est payante, il y a par ailleurs des écarts de prix sensibles. Les écoles maternelles et les crèches municipales sont gratuites pour l'utilisateur, ou pratiquent des tarifs peu élevés, alors que d'autres formules comme la garde d'enfants à domicile ont un coût horaire moyen substantiel (pour une analyse du cas des Etats-Unis, cf. Leibowitz, 1996).

Il existe également des différences considérables dans le nombre des heures de garde offertes selon les différentes modalités. Au Royaume-Uni les crèches municipales et les jardins d'enfants assurent en moyenne 10 heures de garde d'enfants par semaine, et les écoles maternelles 20 heures. La moyenne pour la garde d'enfants à domicile est de 30 heures. Si l'on ajoute à cela que les heures de garde d'enfants à domicile sont positivement corrélées avec la durée hebdomadaire du travail des mères, il en résulte une relation telle que le prix horaire de l'heure de garde d'enfant pour une durée de 20 heures par semaine est constant, alors qu'il s'élève fortement dès que le nombre d'heures par semaine dépasse 20. Les objectifs des subventions à la garde des enfants se classent en deux catégories : correction des défaillances du marché et redistribution (cf. Duncan & Giles, 1996). Les arguments concernant les défaillances du marché se subdivisent en trois sections :

i. Externalités

Elles font intervenir l'argument controversé selon lequel la garde non parentale des enfants, ou l'école maternelle, assure un meilleur départ dans la vie que les soins uniquement parentaux. Cet argument se rattache donc à un autre argument abondamment utilisé à propos de l'éducation, selon lequel tout ou partie de l'avantage procuré par cette dernière est de nature publique plutôt que privée, en ce sens que des individus mieux socialisés et/ou plus compétents profitent à l'ensemble de la collectivité indépendamment des avantages qu'ils en retirent personnellement, soit par un salaire plus élevé sur le marché du travail soit par une vie personnelle plus satisfaisante.

ii. Carences d'information

Ici la thèse est que les familles ne savent pas discerner les pertes financières qu'elles subissent du fait des interruptions de carrière, de sorte qu'elles sous-estiment la diminution de production nationale que reflètent ces pertes financières.

iii. Imperfections du marché financier

Si la thèse ci-dessus est correcte, les familles peuvent être obligées d'emprunter sur le marché financier pour financer la garde d'enfant qui permettra de préserver la continuité de la vie professionnelle. Mais le marché financier peut ne pas fournir une solution adéquate, en raison notamment de la difficulté de fournir des garanties pour le prêt.

Dans le cas des arguments deux et trois, il semble qu'il y ait d'autres moyens que le versement d'une subvention pour corriger la défaillance du marché. Des campagnes d'information et des prêts garantis par l'Etat peuvent résoudre directement le problème de l'information et celui du marché financier. Le premier argument, fondé sur une externalité, fournit cependant un meilleur fondement au versement d'une subvention.

L'argument de la redistribution peut être formulé de diverses manières, qui concernent les parents, l'enfant, ou les deux à la fois. Si la garde (non parentale) des enfants leur assure vraiment un meilleur départ, on peut la subventionner au nom de considérations distributives, en faisant valoir qu'ainsi tous les enfants débiteront dans la vie dans des conditions similaires, avec des chances égales de gagner de plus hauts salaires et d'accéder à des positions plus élevées dans l'échelle sociale. Il y a par ailleurs un argument

distinct qui s'applique aux parents. Puisque c'est habituellement la mère dont la carrière est interrompue pour s'occuper d'un enfant, les femmes pâtissent d'un désavantage systématique que l'on peut corriger par le biais de la garde d'enfants. Dans la mesure où il y a beaucoup de ménages dont le chef est une mère célibataire, des subventions peuvent également empêcher que ce désavantage ne se transmette d'une génération à l'autre.

S'agissant de l'offre d'éducation émanant des écoles maternelles, il existe toute une série de prestataires publics et privés. On n'a pas ici le type d'économies d'échelle que l'on observe dans les établissements dispensant un enseignement spécialisé. Il est en outre probable que les usagers attacheront beaucoup de prix à la commodité géographique. Il semble donc y avoir de bonnes perspectives de disposer d'une pluralité d'offreurs, sauf dans les zones à faible densité de population.

En 1996, le Parlement britannique a voté une loi, le *Nursery Education and Grant Maintained Schools Act*. Ce texte a posé les bases du démarrage, en avril 1996, d'un système de chèque-service pour les écoles maternelles dans quatre districts scolaires. Les buts visés étaient les suivants :

- i. Accroître l'offre de façon à ce que tous les enfants de quatre ans dont les parents le désirent puissent recevoir trois trimestres d'éducation préscolaire avant l'âge de la scolarité obligatoire ;
- ii. Veiller à ce que toutes les places soient de bonne qualité ;
- iii. Assurer aux parents un meilleur choix en mettant à profit la diversité actuelle des établissements préscolaires dans le secteur subventionné, privé et associatif (DfEE, 1996a).

Durant la première phase de ce système, les parents pouvaient solliciter des chèques-service d'une valeur de 1100 £ couvrant trois trimestres d'école maternelle dans un établissement agréé. Les établissements envisageables correspondaient aux écoles privées, aux jardins d'enfants privés et aux écoles maternelles et crèches d'Etat.

Les prestataires devaient confirmer leur intention de dispenser à des enfants de quatre ans les acquis pédagogiques souhaitables recommandés par la *School Curriculum and Assessment Authority* ; les prestataires privés et associatifs devaient accepter de soumettre l'éducation qu'ils dispensaient au contrôle des inspecteurs des écoles maternelles, qui sont nommés et formés par l'*Office for Standards in Education* (OFSTED), et de publier certaines informations sur l'éducation offerte (DfEE 1997 a et b).

Les prestataires privés ou associatifs pourraient réclamer aux parents un financement complémentaire, mais le secteur public ne prélèverait pas de frais de scolarité. Si une école d'Etat se faisait rembourser un chèque-service, les crédits perçus antérieurement par elle seraient diminués du montant exact du chèque-service, de façon à ce qu'à nombre d'élèves inchangé elle ne se trouve pas financièrement plus à l'aise. Mais elle bénéficierait d'un apport d'argent frais dans la mesure où elle attirerait d'autres enfants de quatre ans, ou offrirait une gamme plus étendue d'activités préscolaires.

Le système est entré en application dans l'ensemble du pays en avril 1997. Mais à la suite de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement en mai 1997, il a été supprimé à compter de mars 1998. Les principes stratégiques adoptés par le nouveau gouvernement quant aux premières années de scolarisation sont d'une part la volonté de fournir, à compter d'avril 1999, une place de bonne qualité non payante à tous les enfants de quatre ans dont les parents le désirent, et d'autre part l'intention d'étendre plus tard ce droit aux enfants de trois ans. L'offre au plan local serait organisée grâce à la mise en place d'un *Early Years Forum* où une grande diversité d'intérêts seraient représentés. La responsabilité des places à offrir incomberait aux autorités scolaires locales, en partenariat avec le secteur privé, le secteur associatif et les employeurs. Les plans scolaires devront prendre en compte les choix des parents, et dans les établissements combinant éducation et garde des enfants, les parents pourront se voir demander une contribution financière aux frais

de garde. Ils ne seront pas tenus de verser une contribution supplémentaire pour la partie éducation, mais ils sont libres de le faire.

A ce stade préliminaire, il apparaît que les nouveaux plans scolaires se traduisent par un rôle considérablement accru des autorités éducatives locales dans la mise en place de l'offre. Certaines caractéristiques du système actuel ont cependant été conservées : on continue de verser des subventions aux établissements publics, privés et associatifs, les parents conservent la faculté de choisir, et celle de compléter à leurs frais le montant de la subvention. L'enjeu semble concerner non point l'élimination de la formule des chèques-service mais, pour reprendre la terminologie adoptée plus haut, de remplacer une formule de chèque-service explicite impliquant une latitude de choix considérable par une formule implicite s'accompagnant d'une coordination accrue de l'offre.

Comme la modalité initiale de chèque-service a été promptement abandonnée, il n'y a guère de possibilités d'en évaluer les effets. Il était cependant possible, même avant son entrée en vigueur, de prévoir quelques-unes de ses incidences sur la distribution. Si on suppose qu'à court terme l'offre de places de garde d'enfants et les prix sont fixes, les effets se limiteront dans une large mesure au versement d'une subvention à ceux qui achètent actuellement des services privés de garde d'enfants. Duncan & Giles (1996) montrent que la répartition des dépenses de garde d'enfants est fortement biaisée en faveur des familles ayant un enfant de quatre ans et jouissant de revenus nets plus élevés. Le gain annuel résultant du chèque-service public pour le quintile le plus élevé des dites familles est de 350 £, alors que pour le quintile le plus bas il est inférieur à 25 £. Ses effets redistributifs sont donc régressifs, ce qui - comme on l'a noté dans la Section II - est un résultat prévisible chaque fois que l'on a recours à des chèques-service pour subventionner une offre privée qui, auparavant, ne l'était absolument pas et que consommaient principalement les ménages les plus aisés. A moyen terme, on peut s'attendre à ce que cette formule ait une certaine incidence sur l'offre de travail : incidence qui pourrait être positive dans certains cas, mais négative dans d'autres (à cause de l'effet revenu). Les prestataires privés de garde d'enfants risquent également de majorer leurs tarifs et de confisquer de ce fait une partie des avantages de la subvention.

Duncan & Giles montrent également que des formules différentes se traduisant par une sélectivité des subventions pourrait permettre d'atteindre plus efficacement des objectifs de redistribution. On pourrait faire appel à cet effet à la fiscalité, en autorisant par exemple certains bénéficiaires à déduire de leurs revenus une part des frais de garde d'enfants avant de faire jouer le plafond de ressources, ou en subordonnant les chèques-service à une condition de ressources.

Enseignement du premier et du second degré

L'utilisation de chèques-service pour l'enseignement du premier et du second degré a suscité plus d'intérêt que n'importe quelle autre application (cf Johnes, 1993). On s'accorde généralement à tenir pour nécessaire une certaine forme de financement public dans ce domaine, pour des considérations à la fois de distribution des revenus (permettre aux enfants de ménages pauvres d'accéder à des professions rémunératrices ou prestigieuses) et d'efficacité (il est généralement admis, en effet, que l'enseignement de base est indispensable à la fois pour que les individus participent à la vie économique et sociale, et parce que il est un moteur puissant du développement économique). La plupart des systèmes scolaires sont essentiellement fondés sur un enseignement public gratuit pour l'utilisateur, s'accompagnant souvent d'un secteur privé caractérisé par des tarifs différenciés. La scolarisation sur fonds publics est habituellement assurée directement par le secteur public (une commune ou une collectivité locale, par exemple), bien que les fonds transitent quelquefois par des tierces parties du genre association ou organisation professionnelle.

L'ajustement entre élèves et écoles s'opère par des mécanismes qui accordent un poids variable au choix des parents ou des élèves. Il peut y avoir soit une absence de choix (l'affectation se faisant généralement

sur une base géographique), soit l'énoncé des préférences en matière d'établissements à partir duquel on répartit les élèves en fonction des places disponibles, soit même un niveau de choix plus poussé où on satisfait la demande en accroissant ou en réduisant l'offre. Ces deux derniers cas de figure correspondent à un système de chèque-service implicite, où on limite les prestataires à un ensemble déterminé d'établissements et où il n'y a aucune possibilité de versements d'appoint.

Un des premiers plaidoyers, fort influent, en faveur des chèques-éducation a été formulé en 1955 par Milton Friedman (cf. Friedman, 1962). Il a introduit l'idée alors peu familière que l'enseignement financé sur fonds publics n'avait pas nécessairement à être assuré par le secteur public. Il admettait qu'il y a dans le premier et le second degré une forte composante d'"avantage public", et que comme tous les ménages ne sont pas à même de financer l'éducation de leurs enfants, cela constituait un argument en faveur d'une distribution sélective de chèques-éducation visant à couvrir tout ou partie des coûts, à quoi s'ajouteraient des règles concernant l'obligation scolaire. L'existence de prestataires en concurrence favoriserait à la fois l'efficacité et l'innovation pédagogique ; un argument supplémentaire en faveur d'un processus de décision décentralisé par rapport à un processus centralisé était que ce dernier compromettrait la cohésion sociale.

Il affirma, en outre, que l'on avait tort de soutenir que les chèques-service exacerberaient les différences entre classes, car peu de ménages vivaient à ce moment-là dans de petites agglomérations possédant une seule école secondaire fréquentée virtuellement par tous les élèves. Selon lui "la stratification sociale selon les zones d'habitation restreint de facto le mélange des enfants d'origines nettement différentes. En outre, les parents peuvent tous maintenant, s'ils le veulent, envoyer leurs enfants dans des écoles privées. Pourtant, seule une catégorie extrêmement limitée peut le faire ou le fait, les écoles confessionnelles mises à part, ce qui accentue encore la stratification" (ibid., p. 120 de la traduction française).

Si les idées de Friedman ont été adoptées par nombre de penseurs conservateurs des deux côtés de l'Atlantique, aux Etats-Unis les chèques-service bénéficient maintenant de l'appui de la tradition libérale [= de gauche]. Christopher Jencks (1966), en particulier, a fait valoir que la bureaucratisation excessive et le défaut d'incitation propres à un système scolaire public unitaire handicapent particulièrement la qualité de la scolarisation des enfants des zones à faibles revenus, notamment en milieu urbain. A son avis, il serait possible de remédier à ces problèmes par un système de chèques-service dans lequel des prestataires privés pourraient être partie prenante. D'autres participants au débat ont en revanche soutenu que le système scolaire public était récupérable, et se sont prononcés en faveur d'un chèque-service "interne" qui ne serait utilisable qu'au sein du système scolaire public (Fantani, 1973). Des travaux plus récents de Chubb & Moe (1990) ont repris l'argument fondé sur les effets désastreux d'une bureaucratie centralisée.

Ces débats sont sous-tendus par un ensemble de jugements de valeur et d'assertions empiriques. Ainsi discute-t-on de l'ampleur de l'effet défavorable que pourrait avoir sur la cohésion sociale la fragmentation des élèves en groupes recevant différentes formes d'éducation en des lieux différents. On se demande également dans quelle mesure un système de marché diminuerait le coût de la bureaucratie, et dans quelle mesure la concurrence crée des incitations à réduire les dépenses inutiles, à satisfaire les besoins des élèves et à stimuler l'innovation.

Comme on l'a souligné dans la Section II, l'étendue de l'information dont disposent les parents devient un problème majeur lorsqu'il s'agit de se prononcer sur les incidences probables d'un plus grand choix en matière scolaire. Un point important à noter est qu'il n'est pas nécessaire que tous les parents soient bien informés pour que les écoles soient incitées à améliorer leurs performances : une minorité avertie peut être source d'avantages pour les autres en faisant monter le niveau moyen de performance. Il faut cependant que chaque parent soit bien informé pour obtenir pour son enfant la meilleure solution existante.

Dans les régions faiblement peuplées, les économies d'échelle peuvent limiter la concurrence d'une manière beaucoup plus marquée que ce n'est le cas pour les écoles maternelles. Mais la plupart des

habitants des centres-villes et des banlieues pourraient vraisemblablement disposer d'une marge de choix sérieuse, bien que l'incidence du système de chèque-service dépendra du jugement porté sur ce que sont des coûts de transport acceptables.

Dans les collectivités où les décisions touchant les dépenses scolaires se prennent au plan local, et où les ménages ayant des dispositions similaires se rassemblent dans des zones qui offrent la combinaison fiscalité + biens publics locaux qui a leur préférence, la question qui se pose est celle du choix de la valeur unitaire à accorder aux chèques-service lorsque les dits chèques peuvent être utilisés en dehors de la zone où vit une famille. Le problème est d'empêcher les ménages résidant dans des districts scolaires à faibles coûts d'utiliser des chèques-service d'un montant modique auprès d'écoles situées dans des zones à coûts élevés en bénéficiant gratuitement des impôts plus lourds payés par ces dernières (Manski, 1992 ; Hoxby, 1996).

Nous allons examiner maintenant un certain nombre d'études de cas portant sur des choix scolaires, en commençant par des formules de chèque-service explicites pour passer ensuite à des formules implicites qui élargissent les choix des parents sans qu'un chèque-service soit expressément introduit. Un aspect essentiel est que l'introduction d'une formule de chèque-service universelle (non soumise à un critère de ressources) dans un environnement comportant une part importante d'éducation privée et non subventionnée entraînera une perte sèche pour les finances publiques, dans la mesure où l'on fera bénéficier de subventions des ménages qui payaient déjà pour une éducation privée. Comme le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont un secteur privé substantiel en matière d'enseignement primaire et secondaire, les dispositions décrites ci-dessous ne couvrent pas les prestataires privés, à l'exception de la formule de Milwaukee, où le nombre d'élèves autorisé est plafonné.

Une formule de chèque-scolaire explicite

Une formule de ce type est en vigueur à Milwaukee, dans le Wisconsin, depuis 1990 (Lamdin et Mintram, 1997). Les élèves remplissant les conditions (revenu familial ne dépassant pas 175 % du seuil de pauvreté) ont le droit de quitter l'enseignement public et de fréquenter des écoles privées de la ville, pourvu que celles-ci respectent certains critères en matière de normes scolaires et de caractère non confessionnel. Si les écoles ont trop de candidats, le choix se fait par tirage au sort. Cette option ne peut pas être utilisée par plus de 1 % des élèves de l'enseignement public, et les élèves en question ne peuvent pas représenter plus de 49 % des effectifs d'une école donnée. En 1996-97 les écoles privées ont reçu de l'Etat 4373 \$ par élève ayant pris l'option, somme égale à l'aide accordée par l'Etat pour chaque élève de l'enseignement public. La dépense moyenne par élève pour l'enseignement public dépasse cependant ce chiffre, car elle intègre également des recettes provenant d'autres sources.

Dans une analyse effectuée par les Witte (1996), cinq indicateurs de résultat ont été examinés. En ce qui concerne les résultats aux tests, les chercheurs n'ont trouvé aucune différence statistiquement significative entre les élèves ayant pris l'option et un échantillon représentatif d'autres élèves. L'assiduité dans les écoles choisies était plus élevée, la fréquence des contacts des parents avec les établissements était supérieure, et les niveaux de satisfaction exprimés par les parents étaient également plus élevés qu'au sein des écoles publiques de Milwaukee.

Cette étude revêt un intérêt particulier parce qu'elle englobe les écoles privées, mais comme elle se limite à un pour cent de la population du district scolaire, il est sûr qu'elle n'a pas eu d'incidence substantielle.

Chèques-éducation implicites sur les choix scolaires

Je fais état ici de trois expériences visant apporter davantage de choix en matière scolaire, et d'une importante réforme de l'éducation réalisée au Royaume-Uni dans le but d'élargir l'éventail des choix scolaires.

La première expérience, inspirée par Jencks et ses collègues, a eu lieu à Alum Rock, Californie, au cours des années 70. Les parents situés dans les zones où le système de chèques-service était en vigueur furent autorisés à choisir entre plusieurs "mini-écoles", ou programmes éducatifs alternatifs organisés au sein des établissements scolaires. Pendant les cinq années qu'a duré l'expérience, le nombre de ces programmes est passé de 22 dans six écoles à 51 dans quatorze écoles. Des transports scolaires gratuits furent organisés pour les écoles non situées à proximité, et on tira au sort la répartition des places pour les programmes comportant trop d'inscrits. Les districts scolaires dépourvus de chèques-service ont été traités comme des groupes témoins.

Les effets sur les résultats des élèves sont ambigus. On dispose de quelques indices montrant qu'il y a eu une baisse des scores aux tests de lecture pour les étudiants à chèque-service, tant par référence à leurs résultats antérieurs que par rapport aux scores des élèves des écoles sans chèque-service ; une autre étude a conclu que les scores en mathématiques se sont améliorés (Rouse, 1997). D'autres aspects de la performance tels que l'absentéisme font toutefois apparaître une amélioration.

La seconde expérience américaine a eu lieu à New York, dans le District 4 *d'East Harlem* (Chubb et Moe, 1990). En 1992, le district comprenait 22 écoles, mais à la fin des années 70 et au cours des années 80, une trentaine d'établissements participants se sont créés. Après 1982, la totalité des familles avaient à choisir un établissement. On signale que l'élargissement des choix s'est accompagné de scores plus élevés en mathématiques et en lecture, et les écoles en question semblent avoir bénéficié d'une participation des parents plus forte qu'ailleurs.

Une expérience beaucoup plus ambitieuse d'élargissement des choix dans les écoles publiques a été réalisée en 1987 par le Minnesota, qui a lancé un plan à l'échelle de l'Etat permettant aux élèves de s'inscrire dans n'importe quel district scolaire, sous réserve des places disponibles et des limites imposées par les règlements (Lamdin et Mintrom, 1997, pp. 231-232). Il n'y a malheureusement pas eu d'évaluation globale des résultats. Des recherches ont conclu que les élèves des minorités et leurs familles ont usé des possibilités de choix au même rythme que les élèves blancs et leurs familles. Les districts perdant un grand nombre d'élèves étaient plus susceptibles que les districts ayant subi peu de pertes de prendre des mesures pour les faire revenir et pour dissuader les autres de partir.

Au Royaume-Uni une importante série de réformes éducatives réalisées entre la fin des années 70 et la fin des années 80 ont amené de profonds changements dans le système scolaire de l'Angleterre et du Pays de Galles, avec notamment la création de nouveaux types d'écoles secondaires et de nouveaux programmes (Bartlett, 1993 ; West et Pennell, 1997).

La loi de 1988 portant pour la Réforme de l'Education a également organisé une importante déconcentration financière pour les écoles. Elle a eu pour principale conséquence que la majeure partie du financement était fonction du nombre d'élèves selon une formule déterminée à l'échelon central, à quoi se sont ajoutées des mesures visant à favoriser la liberté d'inscription. Le gouvernement a décidé que toutes les écoles [publiques] subventionnées devraient accepter des élèves jusqu'à saturation de leur capacité d'accueil. Les écoles très demandées s'agrandiraient du fait de la demande parentale, et les établissements ont été mis directement en concurrence en ce qui concerne les élèves.

Parallèlement, la loi a obligé les autorités scolaires locales (LEA) et les écoles à publier des informations concernant leurs règles d'admission, et notamment les critères sur lesquels s'appuieraient les décisions d'affectation au cas où l'école aurait trop de demandes d'inscription. Les LEA et les écoles sont également tenues de publier les résultats des examens, qui sont rassemblés et publiés chaque année sous forme de palmarès par le ministère de l'Éducation et de l'Emploi.

Une évaluation de ces réformes effectuées par West et Pannell (1997) fait remarquer que la mise en place simultanée d'un Programme national d'études pour l'enseignement primaire et secondaire a limité l'incidence favorable des choix scolaires sur la diversité. Elle conclut, par ailleurs, qu'"il n'y a pas de raison de penser que les parents ont beaucoup plus de choix. Aucun indice ne montre clairement que les parents réussissent mieux maintenant à obtenir une place pour leur enfant dans l'école qui a leur préférence. Dans les zones où le quasi-marché est le plus développé, il se peut que les parents aient en fait plus de difficulté à obtenir une place dans leur école locale" (p. 302). Les auteurs constatent cependant l'existence d'un certain écrémage et l'apparition d'une hiérarchie entre écoles. Comme on a introduit simultanément un certain nombre de changements dans le système, il n'est pas possible d'établir dans quelle mesure l'élargissement des possibilités de choix est responsable de l'augmentation que l'on a observée dans l'ensemble des normes d'éducation.

Aucune tendance ne se dégage clairement de cette présentation sélective d'expériences en matière de chèques-service et de mesures concernant les choix scolaires. L'élargissement des choix dans certaines formules particulièrement ciblées semble se traduire par une participation accrue des parents d'élèves, et certains parents semblent disposés à consacrer d'énormes efforts au processus de sélection d'une école pour leurs enfants. Dans les formules à caractère universel, on voit apparaître des indices d'écrémage et de renvoi sur d'autres établissements. Même lorsqu'on a eu recours à des groupes témoins, les difficultés que soulève la définition d'un plan d'expérimentation ne permettent guère de tirer des conclusions fermes quant à l'incidence de ces initiatives sur les résultats scolaires.

On s'est particulièrement intéressé aux conséquences qu'entraînent en matière de coûts les formules de chèque-service et les mesures relatives aux choix scolaires. Levin & Driver (1997) ont fait une estimation des coûts supplémentaires liés à la gestion des dossiers et au suivi, au transport scolaire et au règlement des cas litigieux qui pourraient résulter de l'éventuelle introduction d'une formule de chèques-service (ils se sont également penchés sur le coût que représenterait pour les finances publiques la distribution de chèques-service à des élèves fréquentant actuellement des écoles privées, mais nous en ferons ici abstraction). Ils estiment que le coût de la gestion des dossiers et du suivi équivaut à un pour cent du total des dépenses scolaires publiques, le coût du transport scolaire à 16 pour cent, et le coût de l'information et du règlement des cas litigieux à 1,3 pour cent. Il est clair qu'à côté des coûts de transport, les coûts administratifs sont insignifiants, et c'est une question dont il faudra tenir compte lorsqu'on envisagera une quelconque formule de chèque-service.

Chèques-service éducation et formation au-delà de l'obligation scolaire

Du fait de leur caractère non obligatoire, l'éducation et la formation dispensées après l'âge de fin de scolarité permet de faire fonctionner un système de répartition par le marché en ayant moins recours à la réglementation. La diversité des formes envisageables fournit également la possibilité de faire jouer les choix des consommateurs. Ces choix pourraient avoir deux effets (Coopers & Lybrand, 1995) :

- i. ils inciteraient les producteurs à offrir, pour attirer la pratique, un service de meilleure qualité s'accordant avec les besoins des clients ;

- ii. ils obligerait les élèves à mieux réfléchir au type de formation dont ils ont besoin ; disposant de telles possibilités, les élèves se sentiraient peut-être davantage engagés par leur choix, quelle que soit la filière retenue.

Au Royaume-Uni, le nom donné à un système de chèque-service de ce type est *Learning Credits* (DfEE, 1996b). Son prédécesseur, *Youth Credits*, a été créé en 1991 à titre d'expérience-pilote dans dix districts de l'Angleterre et du Pays de Galles, et une évaluation à laquelle il a été soumis (Croxford et al., 1996) n'a trouvé aucune raison de penser que l'existence de ces chèques-formation avait encouragé des jeunes à renoncer à des études à plein temps à 16 ans. Les expériences-pilotes ont aussi montré que les chèques-formation avaient augmenté la proportion des jeunes qui combinaient formation et emploi, ce qui cadrerait bien avec l'objectif d'orienter davantage la formation des jeunes vers l'emploi. *Youth Credits* a également accru la part des jeunes au travail bénéficiant d'une formation financée par l'Etat, encore que cela s'est fait dans une large mesure aux dépens d'autres formations. La conclusion provisoire de ce bilan était que l'incidence de ces expériences après un an de fonctionnement revêtait un caractère plus qualitatif que quantitatif. Elles n'avaient pas globalement accru la participation à des actions de formation, mais avaient attiré davantage de stagiaires vers des formations axées sur l'emploi et financées par l'Etat.

En 1996, le gouvernement annonça son intention de créer, à partir de septembre 1997, une nouvelle formule de *Learning Credit* donnant le droit à tout jeune âgé de 14 à 21 ans d'accéder à des possibilités d'éducation à tous les niveaux au-dessous de la licence (ou son équivalent). Tous les jeunes de 16 ans auraient notamment droit à un *Learning Credit* leur permettant de se lancer jusqu'à 21 ans dans n'importe quel type d'éducation ou de formation postérieure à l'obligation scolaire (à l'exclusion des titres universitaires) en rapport avec leurs besoins, et de recevoir des conseils objectifs sur la meilleure façon d'utiliser leur chèque-service.

Ce chèque-service revêt tout simplement la forme d'une carte en plastique remise à tous les élèves éligibles. Ces élèves peuvent utiliser leurs droits auprès de toute une série de prestataires locaux, tels qu'écoles secondaires, *further education colleges* (intermédiaires entre la fin de la fin de l'obligation scolaire et le supérieur), employeurs et autres organismes assurant une formation sur le lieu de travail.

Il est encore trop tôt pour dire si les *Learning Credits* atteindront leurs objectifs. Un aspect particulièrement intéressant réside dans le fait que grâce à la faculté de choix qu'ils offrent, ils conduiront, pense-t-on, à des engagements plus fermes de la part des élèves à l'égard de la filière d'éducation ou de formation retenue.

Chèques-éducation pour l'enseignement supérieur

L'expansion considérable de l'enseignement supérieur dans la plupart des pays développés a lourdement pesé sur les modes traditionnels de financement en Europe, qui reposaient souvent sur des systèmes sélectifs de chèque-service implicites, avec gratuité des études pour les élèves ayant atteint tel niveau de résultat scolaire ou pour tous ceux qui étaient sélectionnés par les institutions d'enseignement supérieur (HEI). Il en a résulté une tendance à s'éloigner du principe d'études universellement gratuites ou fortement subventionnées, pour passer à des formules en vertu desquelles les étudiants, leurs familles ou les employeurs contribuent aux frais de scolarité. Cela peut se justifier par les taux de rentabilité privée relativement élevés dont bénéficient les étudiants titulaires d'une licence. Les preuves montrant que l'enseignement supérieur est source d'externalité, et devrait donc être considéré comme un bien public justiciable d'un financement public, sont plus fragiles que dans le cas de l'enseignement primaire et secondaire.

On est en même temps conscient que certains étudiants issus de milieux pauvres peuvent se trouver confrontés à des contraintes d'endettement lorsqu'il s'agit d'emprunter pour financer des études supérieures. Certains gouvernements ont traité cette question en proposant des prêts bonifiés dont le remboursement peut être subordonné au revenu : un diplômé gagnant moins sera autorisé à rembourser plus lentement, et bénéficiera donc davantage de toute bonification d'intérêt. Une autre méthode consiste à offrir telle ou telle prestation soumise à condition de ressources, comme par exemple une distribution sélective de chèques-service. L'un des aspects du débat sur les chèques-éducation dans le supérieur concerne donc la façon dont ils peuvent servir pour réaliser les objectifs d'un gouvernement en matière de distribution des revenus.

Le second aspect des chèques-service intéressant particulièrement l'enseignement supérieur concerne le point de savoir dans quelle mesure l'offre de places est déterminée par les étudiants (et répond donc à leur demande) ou par les HEI, les organismes de financement ou l'Etat. Cette importante distinction peut être éclairée par une description schématique de la forme que revêt l'enseignement supérieur au Royaume-Uni.

Initialement, les HEI recevaient une dotation globale, en échange de laquelle elles assuraient, avec une très grande liberté d'action, un enseignement débouchant sur des diplômes. Dans les années 1980 le gouvernement a subordonné l'octroi d'une dotation globale aux HEI à des obligations plus explicites, tout en introduisant une certaine forme de concurrence dans la répartition de la dotation globale. Il en est résulté une forme de quasi-marché dans laquelle l'offre de places, selon des quantités déterminées par les organismes payeurs, faisait l'objet d'une mise en concurrence, les étudiants devant de leur côté s'adapter aux places disponibles en s'inscrivant auprès des HEI. Le résultat est que certaines institutions et certaines disciplines avaient trop de candidats, tandis que d'autres n'en avaient pas assez. (Cave, Dodsworth & Thompson, 1992).

Un système de chèques-service, dans lequel les étudiants pourraient apporter leurs droits à financement à n'importe quelle institution désireuse et capable de les accepter représenterait une profonde réforme de ce système. Cela voudrait dire, en effet, que la structure des places disponibles serait - avec un décalage pour que l'offre s'ajuste - déterminée par la demande des étudiants plutôt que par les décisions de l'organisme payeur. Certains programmes et certaines institutions prospéreraient, tandis que d'autres dépériraient.

Ce type de chèque-service pourrait être conçu de diverses manières. On pourrait le limiter aux HEI publiques, ou bien permettre que les chèques-service soient utilisés dans des institutions privées. La formule pourrait permettre que l'on complète les chèques-service par le versement de redevances, ou elle pourrait exclure de telles redevances en imposant des droits d'inscription uniformes. Les chèques-service pourraient couvrir non seulement les frais de scolarité mais l'entretien de l'étudiant, et ils pourraient être soumis à des conditions de ressources, comme on l'a indiqué plus haut.

Jusqu'ici les gouvernements se sont abstenus d'adopter pour l'enseignement supérieur des systèmes de chèques-éducation où la demande des étudiants jouerait un rôle moteur. Ainsi, en dépit du fait que le gouvernement britannique a introduit dans les années 80 un certain degré de concurrence du côté de l'offre, on l'a fait disparaître dans une large mesure lorsque le financement public de l'enseignement supérieur s'est stabilisé au début des années 90. Les réformes de l'enseignement supérieur que propose l'actuel gouvernement britannique impliquent, pour la répartition des crédits, une reconduction de la dotation globale plutôt que le recours à une méthode tenant compte de la demande des étudiants ; il est en outre interdit aux HEI de faire payer des redevances supplémentaires. La contribution des étudiants aux frais de scolarité qui est envisagée sera toutefois imposée sous condition de ressources. Parallèlement, grâce à l'assouplissement espéré des contraintes pesant sur les inscriptions, certaines institutions deviendront désireuses et capables de se développer, ce qui imposera peut-être une régression de certaines autres. Un rapport récent sur l'enseignement supérieur en Australie (le rapport West) a proposé d'orienter son mode de financement dans un sens qui ferait davantage dépendre les ressources des HEI de la demande des étudiants.

Le rapport d'une commission d'étude sur l'enseignement supérieur créée par le gouvernement britannique (le rapport Dearing) a formulé dans ces termes les contrastes entre le système de la dotation globale et le système de la demande estudiantine :

"Le principal avantage d'une formule du type dotation globale, du moins à court terme, est la certitude qu'elle offre quant au niveau de la dépense publique consacrée chaque année à l'enseignement supérieur. Comme cette approche donne aux organismes payeurs le pouvoir propre aux monopoles d'achat (aux "monopsones") elle leur donne de solides moyens de faire baisser les coûts de l'enseignement supérieur, ce qu'ils peuvent faire plus efficacement que chaque étudiant en tant qu'acheteur. La dotation globale, si elle est gérée comme il faut, peut offrir aux institutions un certain degré de stabilité dans leur financement. Elle donne également aux organismes payeurs un puissant levier pour assurer le maintien de la qualité et des normes, et leur confère les moyens de favoriser sélectivement certains types d'études.

En revanche, dans un modèle où le financement public épouse les choix des étudiants, ce sont ces choix qui déterminent la forme du système, et les institutions sont incitées à réagir de façon à maintenir ou à accroître leur recrutement et leurs revenus.

Les principaux inconvénients potentiels sont les suivants :

- * Le gouvernement ne dispose pas de moyen commode pour maîtriser les dépenses publiques d'enseignement supérieur dans le cadre de l'annualité budgétaire ;
- * L'étudiant n'est pas un acheteur aussi puissant qu'un organisme payeur central, ce qui peut affaiblir la pression exercée sur les institutions pour les rendre aussi efficaces que possible ;
- * L'étudiant peut ne pas être assez bien informé pour prendre de bonnes décisions, et il peut notamment être incapable d'éviter les programmes de mauvaise qualité"(NCIHE, 1997).

Après avoir signalé qu'il existe d'autres méthodes de maîtrise des dépenses publiques dans le cadre du système impulsé par la demande, la Commission a conclu que la meilleure manière de progresser consistait à évoluer graduellement mais régulièrement vers un accroissement de la part de financement dépendante des étudiants. Elle a donc recommandé l'adoption d'un objectif pour 2003 consistant à distribuer aux institutions au moins 60 pour cent du financement public total en fonction des choix des étudiants.

L'enseignement supérieur constitue un terrain relativement fertile pour l'application des formules de chèque-éducation, explicites ou implicites. Il s'agit d'un secteur assez concurrentiel. La possibilité de choix dûment informés est au moins aussi grande que dans d'autres secteurs de l'éducation. On considère que la composante publique des avantages de l'enseignement supérieur est plus réduite que dans les stades antérieurs de la filière éducative, et la capacité que possède une distribution sélective de chèques-éducation d'atteindre des objectifs redistributifs est un atout important. Enfin, si on estime souhaitable d'avoir un système d'enseignement supérieur diversifié acceptant des différences de coût entre prestataires, la combinaison de versements d'appoint et de chèques-éducation peut offrir aux étudiants un éventail d'options en prix et en qualité tout en assurant le maintien d'un niveau uniforme de subvention par étudiant éligible.

Autres domaines d'application des chèques-service

Les bons d'alimentation

Les bons d'alimentation (*Food Stamps*) sont un genre de chèque-service, puisqu'ils donnent au détenteur le droit de dépenser ces bons sur toute une série de produits alimentaires autorisés dans n'importe quel magasin agréé. Dans la mesure où tous les ménages achètent de quoi se nourrir, il y a davantage de risque

de voir se développer un marché parallèle des bons d'alimentation, et des mesures sont généralement prises pour proscrire le trafic de bons. Interdiction d'autant plus nécessaire que l'un des objectifs explicites des programmes de bons d'alimentation est de s'assurer que les ménages bénéficiaires utilisent leur supplément de pouvoir d'achat pour s'alimenter, au lieu de le consacrer de préférence à des produits moins bien vus tels que l'alcool ou les stupéfiants.

Un autre raffinement apporté par les bons d'alimentation à l'analyse des chèques-service est qu'on peut s'en servir, et qu'on s'en sert effectivement, pour permettre des achats à des prix subventionnés, au lieu de les distribuer gratuitement. Le taux de subvention peut être modulé en fonction de facteurs tels que le revenu du ménage, mais quel que soit ce taux, le ménage ne peut consacrer les bons qu'à des aliments, sauf à enfreindre les règlements concernant les possibilités d'échange.

Les analyses que les économistes ont consacrées aux bons d'alimentation ne leur sont généralement pas favorables. Cela tient en partie à une hostilité à l'égard du paternalisme implicite de ces formules, où l'on exige que la subvention soit dépensée en aliments plutôt qu'à d'autres usages. En outre de nombreuses analyses des programmes américains de bons d'alimentation les ont interprétés comme une manifestation du pouvoir politique du lobby agricole plutôt que comme une tentative de redistribution des revenus (Stiglitz, 1988).

Logement social

Dans bien des pays, les subventions au logement transitent par un habitat financé sur fonds publics que l'on met, moyennant des loyers subventionnés, à la disposition des ménages pouvant y prétendre en raison de leur situation. L'accès à ces logements publics voire, dans certains cas, les loyers correspondants sont mis sous condition de ressources. Il est clair qu'un tel système a vocation à être remplacé par une distribution de chèques-service grâce à laquelle les individus ou les ménages reçoivent, sous condition de ressources, un chèque-logement qu'ils peuvent dépenser en échange de toute une série d'habitats -- logements publics, logements possédés et gérés par des organismes à but non lucratif (associations d'aide au logement par exemple), logements privés locatifs ou logements occupés par leurs propriétaires.

Dans la mesure où les problèmes d'information liés au logement sont vraisemblablement assez limités, un système de chèque-service de ce type est susceptible d'être à la fois équitable et efficient. Les subventions ne sont pas limitées aux personnes résidant dans des logements publics, et les individus peuvent choisir l'endroit où ils vont vivre. Sous réserve des contraintes d'urbanisme et autres interventions par voie réglementaire telles que le contrôle des loyers, le logement constitue un marché passablement concurrentiel où il y a libre entrée.

Dans la pratique il est cependant probable que certaines formes de propriété continueront à se révéler plus avantageuses que d'autres. Pour des raisons historiques, les loyers pratiqués dans les logements publics peuvent être inférieurs à ceux du marché, et les raisons indiquées ci-dessus font que l'accroissement de l'offre peut se heurter à des rigidités considérables.

C'est pourquoi les allocations-logement au Royaume-Uni consistent à verser aux ayant-droits l'équivalent des coûts effectifs, qu'il s'agisse de loyers ou de remboursements d'hypothèques, au lieu d'attribuer une certaine somme sous condition de ressources (Bramley, 1993). Comme on pouvait s'y attendre, cela n'incite guère à maintenir les coûts à un bas niveau, et il faut donc imposer, en outre, des restrictions sur le type de logement auquel les individus ou les ménages ont droit. Il existe également un lien direct entre les dépenses publiques consacrées à l'allocation-logement et les prix du marché immobilier (pour une comparaison entre l'allocation-logement au Royaume-Uni et les systèmes en vigueur en Allemagne et en France, cf. Evans, 1996).

Aides sociales en nature

Les aides sociales en nature comprennent tout un éventail de services fournis à des individus comme par exemple les handicapés ou les personnes âgées. Elles peuvent être apportées soit à domicile soit dans une maison de retraite. L'octroi de l'aide peut être subordonné au niveau des ressources et à d'autres critères tels que l'invalidité (Garber, 1996 ; Glennerster, 1996 ; Hoyes et Means, 1993).

La façon traditionnelle de fournir ces aides se fait par voie de prestation directe. Ainsi un invalide peut recevoir des visites régulières d'une auxiliaire de vie qui l'assistera dans les gestes de la vie quotidienne, une personne âgée peut être accueillie dans une maison de retraite publique. Dans la mesure où les individus ou leur famille peuvent choisir parmi une série d'établissements de ce genre dans une zone déterminée, on se trouve en présence d'un système de chèque-service catégoriel implicite.

Il est clair cependant qu'on pourrait introduire un système de chèque-service explicite, du moins pour certaines catégories d'aide sociale en nature. La formule pourrait être particulièrement indiquée lorsque la prestation est fournie à partir d'un certain nombre de sources possibles, publiques et privées. Une formule de ce genre a été tentée au Royaume-Uni, où l'on a créé en 1988 *l'Independent Living Fund*, destiné à fournir des aides en espèces à des personnes gravement handicapées pour leur permettre de constituer leur propre sélection de prestations, sous réserve que l'argent soit dépensé pour l'acquisition de certains types de services.

IV. CONCLUSIONS

Cette étude s'est centrée sur trois aspects de la distribution de chèques-service destinés à des services collectifs : les objectifs du système de distribution, notamment l'efficacité dans l'allocation, et la redistribution (Section I) ; les types de systèmes de chèque-service et leur adéquation par rapport à des services collectifs présentant différentes caractéristiques (Section II) ; les domaines d'application existants ou envisageables (Section III).

Le Tableau 2 rassemble ces divers éléments en examinant les caractéristiques de sept services collectifs, et le système de distribution probable, ou le plus souvent proposé, le tout en utilisant dans une large mesure l'expérience du Royaume-Uni. Voici maintenant quelques brefs commentaires les concernant.

Dans le cas de *l'éducation préscolaire*, les clients sont probablement en quête de services très divers, qui sont souvent fournis à petite échelle, et où l'examen par l'acquéreur peut être d'une grande efficacité. Le but à viser est vraisemblablement la fourniture d'un niveau de service de base à tous ceux qui le souhaitent. Etant donné la diversité des prix, et la coexistence héritée du passé entre des prestataires publics et privés, il est difficile d'interdire les versements d'appoint. Vu le haut niveau de financement de la consommation sur fonds privés, l'introduction d'un système de chèque-service risque d'entraîner une perte sèche considérable pour les finances publiques, puisqu'il y aura substitution d'un financement public à un financement privé (sauf s'il y a une condition de ressources).

L'enseignement primaire et secondaire est universel et obligatoire, et il se caractérise par une importante externalité. En dehors des zones à faible densité la concurrence est praticable, mais l'existence de programmes fixés au niveau central peut réduire les possibilités de différenciation du produit. Les pouvoirs publics marquent une répugnance compréhensible à financer des écoles privées coûteuses et élitistes. Les chèques-service implicites tels que le libre choix de l'établissement scolaire sont, de ce fait, une solution naturelle, mais pour donner un véritable choix à davantage de consommateurs, il est indispensable d'instaurer la flexibilité du côté de l'offre ; sinon les "meilleures" écoles pratiqueront l'écroulement, les injustices s'accroîtront, et de nombreux ménages seront incapables d'exercer un choix.

La variété des formes possibles de formation après la fin de l'obligation scolaire en fait un domaine tout naturel pour une distribution de chèques-service universels. Dans la mesure où ce genre de formation est assuré en grande partie par l'employeur, il est impossible d'empêcher les versements d'appoint, sous forme par exemple de salaires inférieurs des stagiaires pour certains cours. Les versements d'appoint pour la formation ne dépendant pas de l'employeur peuvent toutefois être éliminés.

Les chèques-service concernant *l'enseignement supérieur* peuvent être gérés sur le modèle du libre choix scolaire. Il n'y a cependant pas d'obstacles évidents à des formules plus souples pouvant s'accompagner de versements complémentaires financés par l'emprunt, avec une différenciation des prix selon les institutions et selon les matières, et une combinaison de prestataires privés et publics.

Les *bons d'alimentation* (food stamps) ont été inclus pour illustrer une formule de chèque ne comportant que des fournisseurs privés. Dans la forme qu'ils revêtent aux USA, ils assurent une redistribution souple des revenus car ils sont vendus aux ménages à des prix différents selon leurs moyens. Cette illustration amène également à s'interroger sur l'opportunité d'orienter la consommation de cette façon paternaliste, au lieu de procéder à des versements en espèces.

Enfin le *logement social et les aides sociales* en nature comportent une diversité de fournisseurs privés et publics et des clients possédant des goûts hétérogènes. Dans les deux cas, les subventions revêtent vraisemblablement un caractère sélectif en fonction des revenus ou des besoins.

Cette évaluation montre que les chèques-service se caractérisent par une flexibilité considérable en tant qu'instruments de répartition des services collectifs. Ils peuvent être ouverts à tous, ou n'intervenir que pour des services soumis à condition de ressources ou autres formes de restriction. Leurs effets en termes de redistribution peuvent être également modulés en permettant ou en interdisant les versements complémentaires ; leur capacité d'étendre les marges de choix au domaine des services collectifs ouvre de bonnes possibilités d'améliorer l'efficacité dans l'allocation des ressources, sauf dans les cas où les bénéficiaires ne disposent pas de l'information suffisante pour choisir à bon escient. Il semblerait que les chèques-service incitent le consommateur à s'impliquer dans la prestation des services. En parallèle, certains gouvernements sont préoccupés par le fait que les chèques-service pourraient aller à l'encontre des objectifs de coordination de la prestation de services, dans la mesure où ils incitent les fournisseurs à négliger les questions concernant le service dans son ensemble au profit de leurs préoccupations propres.

Toutes ces caractéristiques font des chèques-service un instrument puissant -- avec ses avantages et ses inconvénients -- au service de la réforme du service public.

BIBLIOGRAPHIE

- BARTLETT, W., (1993) "Quasi-markets and Educational Reforms", pp. 125-153 of Le Grand, J. and Bartlett, W. eds. (1993) *Quasi-markets and Social Policy*, Macmillan, London.
- BRAMLELY, G., (1993) "Quasi-markets and Social Housing" in Le Grand, J. and Bartlett, W. eds. *Quasi-markets and Social Policy*, Macmillan, London.
- CAVE, M., DODSWORTH, R. and THOMPSON, D., (1992) "Regulatory Reform in Higher Education in the UK", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 8 N°2, pp. 79-102.
- CHUBB, J.E., and MOE, T.N., (1990) *Politics, Markets and American Schools*, The Brookings Institution, Washington DC.
- COOPERS & LYBRAND, (1995) *Learning Credits Consultancy Study: Final Report*, London.
- CROXFORD, L. et al, (1996) *The Impact of Youth Credits: Round one credits TECS in their first year of operation*, Centre for Educational Sociology, Université d'Edinburgh.
- DfEE, (1996a) *Nursery Education Voucher Scheme: Report on Phase One*, Londres.
- DfEE, (1996b) *Learning to Compete: Education and Training for 14-19 year olds*, HMSO, Londres.
- DfEE, (1997a) *Issue and Redemption of Nursery Vouchers: Summer and Autumn 1996*, Londres.
- DfEE, (1997b) *Nursery Education Vouchers: an Early Evaluation 1997/98*, Londres.
- DUNCAN, A. and GILES, C., (1996) "Should We Subsidise Pre-school Childcare, and if so, how?" *Fiscal Studies*, Vol 17 N°3, pp. 39-62.
- EVANS, M., (1996) "Housing Benefit Problems and Dilemmas: "What can we learn from France and Germany?" *Discussion Paper WSP/119 STICERD*, London School of Economics.
- FANTINI, M.D., (1973) *Public School of Choice*, Simon and Schuster, New York.
- FRANK, R.H., (1996) "Consumption Externalities and the Financing of Social Services", pp. 175-194 of Fuchs, V.R. (ed) *Individual and Social Responsibility: Childcare, Education, Medical Care, and Long-term Care in America*, University of Chicago Press, Chicago.
- FRIEDMAN, M., (1962) *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.
- GARBER, A.M., (1996) "To Comfort Always: the Prospects of Expanding Social Responsibility for Long-term Care" pp 143-171 of Fuchs, V.R. (ed) *Individual and Social Responsibility: Childcare, Education, Medical Care, and Long-term Care in America*. University of Chicago Press, Chicago.
- GLENNERSTER, H., (1996a) "Vouchers and Quasi-Vouchers in Education", *Social Policy Review*, Vol.8, pp. 125-137.
- GLENNERSTER, H., (1996b) "Caring for the Very Old: Public and Private Solutions", *Discussion Paper WSP/126 STICERD*, London School of Economics.
- HANSMANN, H., (1996) "The Changing Roles of Public, Private, and Non-profit Enterprise Education, Healthcare, and other Human Services" pp 244-276 of Fuchs, V.R. (ed) *Individual and Social Responsibility: Childcare, Education, Medical Care, and Long-term Care in America*, University of Chicago Press, Chicago.

- HOYES, L. and MEANS, R. (1993) "Quasi-markets and the Reform of Community Care", pp. 93-124 of Le Grand, J., and Bartlett, W., (1993) *Quasi-markets and Social Policy*, Macmillan, Londres.
- HOSBY, C.M., (1996) "Are Efficiency and Equity in School Finance Substitutes or Complements?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.10 N°4, pp. 51-72.
- JENCKS, C., (1966) "Is the Public School Obsolete?", *The Public Interest*, Vol. 2, pp. 18-27.
- JOHNES, G., (1993) *The Economics of Education*, Macmillan, Londres.
- LAMDIN, D.J., and MIINTROM, M., (1997) "Social Choice in Theory & Practice: Taking Stock and Looking Ahead", *Education Economics*, Vol.5 N°3, pp. 211-244.
- LEIBOWITZ, A., (1996) "Childcare: Private Cost or Public Responsibility?", pp. 33-58 of Fuchs, V.R. (ed) *Individual and Social Responsibility: Childcare, Education, Medical Care, and Long-term Care in America*, University of Chicago Press, Chicago.
- LEVIN, H.M., (1992) "Market Approaches to Education: Vouchers and School Choice", *Economics of Education Review*, Vol.11, N°4, pp. 279-285.
- LEVIN, H.M., and DRIVER, S.E., (1997) "Costs of an Educational Voucher System", *Education Economics*, Vol.5, N°3, pp. 265-285.
- MANSKI, C.F., (1992) "Educational Choice (Vouchers) and Social Mobility", *Economics of Education Review*, Vol.11, N°4, pp. 351-369.
- MOE, T.N., (ed) (1996) *Private Vouchers*, Hoover Institution Press, Stanford, CA.
- NCIHE, (1997) *Higher Education in the Learning Society: Report of the National Committee*, HMSO, Londres.
- ROUSE, C., (1997) "Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program", *NBER Working Paper* N° 5964.
- SPARKES, J., and WEST, A., (1998) "An Evaluation of English Nursery Voucher Schemes", *Education Economics*, Vol.6, N°2, pp. 171-184.
- STIGLITZ, J., (1988) *Economics in the Public Sector*, WW Norton, New York.
- WEST, A., and PENNELL, H., (1997) "Educational Reform and School Choice in England and Wales" *Education Economics*, Vol.5, N°3, pp. 285-306.
- WEST, E.G., (1977) "Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey", *World Bank Research Observer*, Vol.12, N°1, pp. 83-103.
- WISTOW, G.L., et al (1996) *Social Care Markets: Progress and Prospects*, Open University Press, Buckingham.
- WITTE, T.F., (1996) "School Choice and Student Performance" in Ladd, H., (ed) *Holding Schools Accountable: Performance-based Reform in Education*, Brookings, Washington DC.

ANNEXE

Tableau 1. Mécanismes de financement et de production

		Financement		
		Privé	Mixte	Public
Production				
Fournisseur unique				
Privé	Entreprises privées de réseau à monopole			
Public	Entreprises publiques de réseau à monopole			Services collectifs traditionnels
Fournisseurs multiples				
Privé	Biens et services ordinaires		Chèque-service 1	Chèque-service 4
Mixte			Chèque-service 2	Chèque-service 5
Public			Chèque-service 3	Chèque-service 6

Exemples de formules de chèques-service (voir commentaires ci-après)

- No. 1. Bons d'alimentation
- No. 2. Ecole maternelle
- No. 3. Enseignement supérieur
- No. 4. Autocar gratuit pour certains groupes bénéficiaires
- No. 5. Formation des jeunes
- No. 6. Choix de l'établissement dans l'enseignement public

Figure 1.

**Incidences des chèques-service (avec et sans appoint du bénéficiaire)
sur la répartition des revenus**

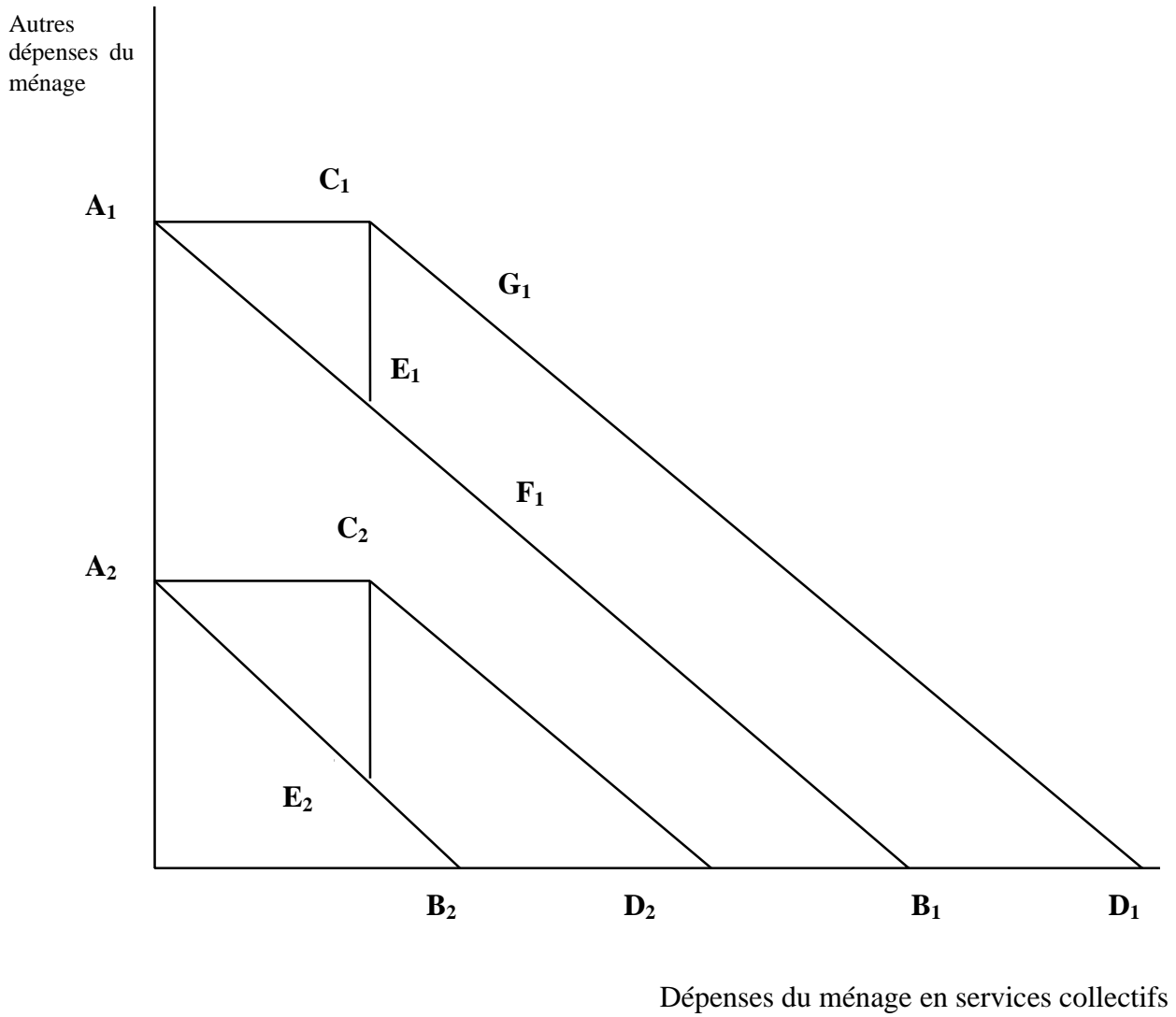


Tableau 2. Caractéristiques probables des chèques-service pour certains cas de figure

	Ecole maternelle	Enseignement primaire/secondaire	Formation/Education à vie	Enseignement supérieur	Bons alimentaires	Logement social	Aides soc. en nature/soins de longue durée
Principaux objectifs	Biens tutélares, redistribution	Biens tutélares, redistribution	Biens tutélares, redistribution	Biens tutélares	Redistribution	Redistribution	Redistribution
Perspectives de concurrence	Bonnes	Variables	Bonnes	Bonnes	Bonnes	Bonnes	Bonnes
Ampleur des problèmes d'information	Faible	Modérée	Modérée	Modérée	Faible	Faible	Modérée
Structure initiale de l'offre	Public/privée	Majorité public	Public/privée	Majorité public	Privée	Public/privée	Public/Privée
Ampleur de la différenciation	Forte	Modérée	Forte	Modérée	Faible	Forte	Forte
Chèque plutôt universel (u) ou catégoriel (c)	u ou c	u	U	c	c	c	u ou c
Condition de ressources	Probable	Possible	Peu probable	Possible	Oui	Oui	Probable
Fournisseurs privés peuvent monnayer les chèques-service	Probable	Probablement non	Oui	Possible	Oui	Oui	Oui
Versements d'appoint (ou équivalent) exigibles	Oui	Non	Probable	Possible	Oui	Oui	Oui