

## OUVERTURE A LA CONCURRENCE ET EFFICACITÉ DES SERVICES A FINANCEMENT PUBLIC

Jens Lundsgaard

### TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	84
Différents modes possibles de fourniture de services financés sur fonds publics .....	85
Passation de contrats internes de performance avec des organismes publics, évaluation comparative et rémunération liée aux résultats .....	87
Organisation d'appels d'offres et recours à la sous-traitance .....	88
Formules de chèques-service et de libre choix de l'utilisateur.....	92
Modalités de prestation des services dans les pays de l'OCDE : grandes tendances.....	104
Éducation .....	105
Éducation et accueil des jeunes enfants .....	112
Soins de longue durée pour les personnes âgées et les handicapés.....	116
Services de l'emploi .....	121
Externalisation des services de soutien, sous-traitance et partenariats public-privé .....	124
Conclusions et enseignements à tirer pour les pouvoirs publics .....	129
Bibliographie .....	138

---

Le présent article s'inscrit dans le cadre de travaux sur les dépenses publiques entrepris à l'instigation d'Atkinson et de van den Noord (2001) et poursuivis sous la forme d'études par pays destinées à faire l'objet de chapitres des *Études économiques* de l'OCDE. Les chapitres consacrés à l'Allemagne, au Canada, au Danemark, à la Grèce, à la Hongrie, à l'Italie, au Japon, au Mexique, à la Norvège, à la Nouvelle-Zélande, à la Pologne, à la République tchèque, au Royaume-Uni, à la Suède et à la Suisse sont aujourd'hui achevés. Ceux consacrés aux autres pays sont en cours de rédaction. De manière plus générale, le présent article est à rapprocher de travaux effectués par diverses directions de l'OCDE dont OCDE (1993, 1997 et 1998), par Cave (2001) et par Kristensen *et al.* (2002). L'auteur tient à remercier Nadim Ahmad, Paul Atkinson, John Bennett, Per Callesen, Jørgen Elmeskov, Michael Feiner, Simon Field, David Grubb, Isabelle Joumard, Paul van den Noord, Mark Pearson, Robert Price, Deborah Roseveare et d'autres de ses collègues de l'OCDE pour leurs précieux conseils et la documentation qu'ils ont généreusement mise à sa disposition. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et n'engagent nullement l'OCDE ou ses pays membres. Mél. : [jens.lundsgaard@oecd.org](mailto:jens.lundsgaard@oecd.org)

---

## INTRODUCTION

Dans les pays de l'OCDE, les dépenses consacrées à l'administration publique, au maintien de l'ordre, à la défense, aux infrastructures ainsi qu'à l'éducation, à la santé et aux services sociaux comme l'accueil de jeunes enfants et la prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés représentent en cumulé entre un cinquième et un tiers du PIB. La majeure partie de ces dépenses est financée sur fonds publics, c'est-à-dire par l'impôt ou par les cotisations sociales obligatoires. Au-delà des exemples classiques des services fondamentalement collectifs comme la défense, il existe des raisons, fondées sur l'économie du bien-être (défaillances du marché des assurances, contraintes de crédit, externalités de capital humain vers la société en général) de faire financer par la collectivité la fourniture de services comme l'éducation dans le cadre de la scolarité obligatoire. Pour autant, point n'est besoin de recourir systématiquement aux organismes publics traditionnels. De fait, souvent, une amélioration de la qualité du service rendu et de l'efficacité-coûts sont à attendre de la réforme des méthodes de gestion appliquées dans le secteur public ou de l'introduction d'une dose de concurrence et de la diversification des prestataires qu'elle entraîne.

Le présent article se propose d'examiner dans quelle mesure, et selon quelles modalités, les pays de l'OCDE ont ouvert à la concurrence différents services financés sur fonds publics. Il ressort de cet examen que les méthodes utilisées sont très variées – il n'y a pas une façon unique de fournir ce type de services – mais en tout état de cause, le recours à la sous-traitance et à différentes combinaisons de formules reposant sur la liberté de choix de l'utilisateur se développe. La « bonne » méthode dépend largement des caractéristiques du service considéré et la réussite de l'ouverture à la concurrence des services financés sur fonds publics passe par une meilleure compréhension des enjeux de la régulation, comme cela a été vrai en son temps pour les services de réseau<sup>1</sup>.

Le présent article définit dans un premier temps un cadre d'analyse qui identifie les problèmes d'incitation et d'efficience liés aux asymétries d'informations qui existent entre les pouvoirs publics en tant que mandants, d'une part, et les prestataires de services financés sur fonds publics en tant que mandataires, de l'autre. Ces problèmes peuvent être résolus par un système de modulation des financements en fonction des performances, la réalisation d'évaluations comparatives, le recours à la sous-traitance ou une formule de chèques-service qui, tout

en laissant à l'utilisateur la possibilité de choisir parmi différents prestataires proposés, n'interrompt pas la manne des financements publics. Cet article examine par ailleurs les études empiriques qui ont été publiées sur le recours aux appels d'offres et à la sous-traitance pour les services techniques et de soutien, et sur le système de liberté de choix de l'utilisateur dans différents domaines. Le décor étant ainsi planté, l'article examine ensuite les dispositifs en place dans les pays de l'OCDE dans plusieurs grands domaines : éducation, accueil des jeunes enfants, soins de longue durée pour les personnes âgées et les handicapés et services de l'emploi. Il traite également de la sous-traitance des services techniques et de soutien et de la prise en charge des investissements d'infrastructure par le secteur privé. L'article laisse volontairement de côté les services de santé de base dans la mesure où ils relèvent d'une problématique particulière et justifieraient donc à eux seuls une analyse.

## **DIFFÉRENTS MODES POSSIBLES DE FOURNITURE DE SERVICES FINANCÉS SUR FONDS PUBLICS**

La concrétisation de financements publics en prestations de services met en présence deux types d'acteurs : un mandant et un mandataire. Comment les pouvoirs publics, en tant que *mandants*, doivent-ils organiser la fourniture de services pour faire coïncider au mieux les incitations adressées aux prestataires de services, en tant que mandataires, et les objectifs du financement public ? En d'autres termes, quels sont les formules d'allocation de financements, les règles relatives à la concurrence et au choix de l'utilisateur, le régime de propriété et les instruments de gestion les mieux adaptés pour :

1. réexprimer des objectifs généraux en attentes précises quant aux services à fournir (où, quand, pour quels bénéficiaires ?) et donner une traduction concrète aux objectifs opérationnels ; et
2. garantir que les incitations économiques offertes aux organismes et à leurs salariés récompensent l'effort et la bonne gestion, au bénéfice d'une amélioration de la qualité du service rendu et de l'efficacité-coûts ?

La plupart des services financés sur fonds publics sont relativement complexes et se caractérisent par une forte asymétrie de l'information. Là est toute la difficulté. Il n'est par conséquent pas possible – ou alors si, mais à un coût prohibitif – de donner des consignes détaillées sur la manière dont les services doivent être fournis dans toutes les circonstances imaginables et en même temps, de s'assurer que ces consignes ou le contrat, selon le cas, sont respectés. Dans la pratique, les mandants sont contraints de laisser aux mandataires une marge de manœuvre considérable et de pallier l'impossibilité dans laquelle ils sont d'assurer un suivi rapproché des services fournis par une optimisation des incitations

adressées aux prestataires, par exemple en liant financements et résultats obtenus au vu d'indicateurs préalablement définis, ou bien en mettant lesdits prestataires en concurrence. La nature de l'asymétrie de l'information et des mécanismes d'incitation à prévoir dépendent des caractéristiques du service considéré.

- Les services s'adressant aux particuliers, comme *l'éducation, l'accueil des jeunes enfants et les soins pour les personnes âgées et les handicapés* sont le plus souvent « intangibles » en ce sens qu'il est parfois difficile d'en mesurer les résultats. Qui plus est, le service fourni doit répondre à des besoins qui varient d'un individu à l'autre et la relation qui lie le prestataire et l'utilisateur du service est unique. Il s'ensuit qu'il est impossible de décrire autrement qu'en termes généraux le service attendu et qu'il est par nature difficile d'assurer un suivi des prestations et de leurs résultats. Dès lors, le mandant n'a guère le moyen d'évaluer l'efficacité des mandataires. Cette difficulté peut être en partie surmontée en laissant aux usagers la possibilité de choisir leur prestataire parmi ceux qui leur sont proposés, car cela permet aux pouvoirs publics de déléguer aux usagers une partie de leurs responsabilités de mandant. Cette solution peut permettre de préciser les services attendus, mais elle suppose que les usagers utilisent des critères de choix conformes aux objectifs du financement public. Enfin, lorsque les usagers ont la possibilité de mesurer la qualité et des aspects intangibles des services, les différents prestataires en concurrence sont incités, s'ils veulent s'attirer la clientèle des usagers, à améliorer le service rendu et leur rapport efficacité-coûts.
- Les services de *défense, de maintien de l'ordre et d'administration publique*, pour ne citer que ces exemples, se prêtent particulièrement mal à une description et à des incitations économiques. Les services de défense et certaines activités d'administration publique comme le pilotage de l'action de l'État sont notamment dans ce cas. En effet, s'il est possible de décrire leurs objectifs en termes généraux (défense du territoire national et maintien de l'ordre, pour les premiers, et préparation des réformes et de la législation, pour les seconds), il existe en revanche peu d'indicateurs permettant de mesurer leurs résultats et leur efficacité. En outre, les rares indicateurs qui existent ne se prêtent guère à des comparaisons et sont largement « pollués » par des circonstances sur lesquelles les mandataires n'ont aucune prise. De surcroît, les fonctions de maintien de l'ordre et les actes judiciaires, par exemple, relèvent d'un pouvoir discrétionnaire, obligent à prendre des mesures parfois autoritaires et des décisions qui s'imposent aux citoyens. Elles s'accommodent mal d'incitations économiques trop marquées, sauf à accepter de mettre à mal les droits civiques fondamentaux. Cela étant, certains aspects de ces services peuvent se prêter plus facilement à une description et à des incitations économiques plus fortes pouvant prendre la forme d'un compte rendu ou de la mise au point de procédures administratives normalisées.

- Pour les services techniques comme la *collecte des ordures et la construction de routes*, le principal a la possibilité de savoir exactement quels types de travaux sont nécessaires et la qualité avec laquelle ces derniers sont exécutés est assez facilement observable. Par conséquent, il n'y a asymétrie d'information qu'en ce sens que le mandant éprouve des difficultés à assurer un suivi précis des activités du mandataire. Ce déséquilibre peut être résolu par la mise en place d'incitations économiques fortes liées à la fourniture des services spécifiés, en mettant par exemple en concurrence plusieurs entreprises privées pour l'attribution d'un marché public, à l'image de ce qui se fait dans le secteur privé avec la pratique de la sous-traitance.

Dans les paragraphes qui suivent, nous examinerons, sous l'angle de leur faisabilité, de leurs avantages et inconvénients respectifs et des difficultés propres qu'elles posent, les principales solutions qui existent outre la solution classique de la prestation de services par le secteur public<sup>2</sup>.

### **Passation de contrats internes de performance avec des organismes publics, évaluation comparative et rémunération liée aux résultats**

La solution qui consiste à passer avec les organismes publics dont les services s'adressent à des groupes d'usagers bien définis des contrats internes stipulant des objectifs de résultats peut aider à préciser ce que l'on attend d'eux. Ces résultats sont susceptibles d'être encore améliorés si, dans le même temps, on laisse aux organismes plus de latitude pour choisir le dispositif institutionnel à mettre en place pour atteindre les objectifs en question. En effet, les organismes publics seront alors plus à même de mettre en place des solutions innovantes et seront moins entravés dans leur action par l'interventionnisme de la sphère politique.

Cela ne fait pas disparaître pour autant l'asymétrie d'information qui existe par nature entre les pouvoirs publics et les prestataires quant aux moyens nécessaires pour atteindre les objectifs généraux fixés. De fait, les organismes publics peuvent avoir intérêt à masquer la réalité des coûts à engager s'ils veulent éviter de subir à l'avenir des restrictions de crédits.

L'évaluation comparative des activités et des résultats des organismes publics peut être un moyen de se faire une idée plus précise de leur efficacité et de créer un semblant de concurrence entre eux. Ainsi, l'évaluation comparative des commissariats de police de différents quartiers peut aider à mesurer leurs résultats respectifs en diminuant le « bruit statistique » émis par l'évolution parallèle d'indicateurs comme les taux de criminalité. La diffusion des résultats de ces évaluations peut susciter la mise en place de procédures internes qui aideront les gestionnaires à identifier les domaines dans lesquels leurs services affichent de moins bons résultats et donc, à améliorer. Par ailleurs, les ambitions professionnelles des gestionnaires fournissent un moyen tout trouvé d'offrir des incitations économiques du

type promotions et perspectives d'évolution de carrière et ce, même lorsque performances et rémunération ne sont pas liés. Il sera d'autant plus possible de jouer sur ce levier si les résultats de l'évaluation comparative sont disponibles en toute transparence et accessibles aussi à d'autres employeurs potentiels.

L'introduction d'éléments de rémunération variables, comme les primes et autres éléments liés aux résultats, ou le remplacement des contrats à durée indéterminée par des contrats à durée déterminée sont de nature à faire profiter les salariés des gains d'efficacité et à améliorer le fonctionnement des organismes publics. Il est néanmoins essentiel de bien répartir les « récompenses » entre les différentes tâches et de ne pas décourager le travail en équipe et les activités qui, au bout du compte, permettent d'obtenir les meilleurs résultats.

### **Organisation d'appels d'offres et recours à la sous-traitance**

L'ouverture à la concurrence des prestations de services dans le cadre d'appels d'offres comporte plusieurs étapes : définition et publicité du cahier des charges, lancement de l'appel d'offres et attribution du contrat, pour une durée déterminée, au mieux-disant. Le contrat peut prévoir des pénalités pour défaut d'exécution. Pour garantir à ce type de mise en concurrence toute son efficacité, il convient de définir avec précision les services et le niveau de qualité attendus et d'assurer la publicité de ces informations afin de faciliter l'accès au marché de nouveaux entrants. D'ailleurs, c'est cette facilité d'accès, permise par la transparence de la procédure de sélection de l'adjudicataire, qui distingue les appels d'offres des contrats entre niveaux de collectivités publiques et de la formule des dotations à tel ou tel organisme sans but lucratif. Les employés publics qui assuraient précédemment ce travail peuvent être autorisés à soumissionner mais dans ce cas, il convient de veiller à une séparation nette entre ces services afin d'éviter tout phénomène de subventions croisées. De la même façon, si cette solution est retenue, il y a lieu de prévoir des règles de calcul des coûts et d'audit de nature à garantir que les jeux ne sont pas faits d'avance et que personne n'est avantagé.

La sous-traitance de services de soutien comme les services de nettoyage, les services administratifs, informatiques, juridiques et autres peut permettre de réaliser des économies d'échelle et une certaine spécialisation et, par là même, une utilisation plus optimale des équipements techniques et une gestion plus efficace des ressources humaines, guidée par le souci de se procurer les compétences nécessaires à l'exercice du service de soutien considéré. Les services peuvent être sous-traités exclusivement auprès d'une entité à capitaux publics, comme un gestionnaire public de biens immobiliers ou un prestataire public de services informatiques. Toutefois, dans la mesure où souvent, les services de soutien sont plus faciles à décrire et à commercialiser que les services à l'usage, l'organisation d'appels d'offres peut permettre d'ouvrir ces services à la concurrence même si le service final est, lui, fourni par un monopole public.

Un certain nombre d'études empiriques montrent que pour peu qu'ils soient utilisés à bon escient, l'appel d'offres et la sous-traitance peuvent être un facteur d'amélioration de l'efficacité et de ce fait, permettre de fournir une qualité de service constante dans la durée à un coût moindre. Cela se vérifie surtout pour les services techniques comme la collecte des ordures et les services de nettoyage (encadré 1). Cette économie de coûts est en partie rendue possible par des économies de personnel. En effet, les prestataires privés peuvent se permettre des pratiques plus souples et ont tendance à substituer au facteur travail d'autres facteurs de production. Par ailleurs, selon le niveau d'où l'on part, les économies peuvent naître de l'offre de salaires moins élevés ou de conditions de travail moins favorables. En revanche, si le recours à la sous-traitance ne doit absolument pas se traduire par des baisses de salaire, les pouvoirs publics ont la possibilité de le préciser dans le contrat<sup>3</sup>.

Parce qu'il rend le marché accessible aux nouveaux entrants, l'appel d'offres permet, mieux que ne le fait l'évaluation comparative, de se faire une idée précise des coûts à engager. En effet, les disparités révélées lors de la comparaison des performances d'organismes publics ne s'adressant pas aux mêmes catégories d'utilisateurs peuvent être dues à des écarts de productivité ou à des facteurs locaux sur lesquels l'organisme n'a aucune prise. Il peut par conséquent être difficile, pour un observateur extérieur, de déterminer l'origine de ces disparités et donc politiquement délicat de faire passer des changements auprès de groupes d'intérêt mécontents. A contrario, dans le cadre d'un appel d'offres, les offres se rapportent toutes aux mêmes tâches à exécuter dans les mêmes conditions, les soumissionnaires étant prêts à prendre la suite des opérations et à assurer la continuité des services.

L'inconvénient est que les gains d'efficacité procurés par la plus forte incitation à fournir un service de qualité sont assortis de coûts de transaction, eux-mêmes liés à la définition du cahier des charges, au suivi des prestations et, le cas échéant, au changement de prestataire. Pour éviter tout motif de conflit avec le prestataire externe, il y a lieu d'indiquer précisément dans le contrat le niveau de service attendu et ne pas se contenter de dire que l'on attend une qualité à peu de choses près inchangée. Cette procédure peut être longue et coûteuse, en tout cas tant que les gestionnaires publics n'ont pas acquis une certaine expérience et n'ont pas mis au point un cahier des charges type.

Lorsque des investissements importants sont en jeu, il peut être intéressant, pour se faire une meilleure idée de l'efficacité-coûts d'un service sur toute sa durée de vie, de confier à un même prestataire la conception, la maîtrise d'ouvrage, la maintenance et l'exploitation d'infrastructures (une autoroute, par exemple). Toutefois, la complexité et la durée de ces « partenariats public-privé » (PPP) créent des complications et réduisent leur efficacité en tant qu'instruments de suivi, comme l'a montré l'auteur de cet article (2002).

### Encadré 1. Études consacrées à l'organisation d'appel offres et au recours à la sous-traitance pour les services techniques

Les économies induites par les appels d'offres et la sous-traitance ont été mises en évidence par une série d'études s'appuyant sur des échantillons de données représentatifs et des techniques économétriques permettant de vérifier le caractère statistiquement significatif des résultats. Si elles couvrent des périodes et des pays très divers, en revanche, ces études quantitatives systématiques se limitent en général à une gamme limitée de services techniques et en particulier la collecte des ordures et les services de nettoyage (voir l'étude publiée par l'auteur de cet article en 2002 pour connaître les conclusions de ces études). Nous nous bornerons ici à l'examen d'études de cas, qui peuvent néanmoins permettre de se faire une idée des pratiques optimales en matière de procédures d'appels d'offres et de sous-traitance (voir OCDE, 1997).

D'une étude à l'autre, les économies de coûts estimées varient fortement mais la majorité des études indiquent que ces économies sont bien réelles et les chiffres souvent entre 10 et 30 pour cent. Les économies réalisées peuvent également varier dans le temps, en fonction du degré de concentration du marché et de l'intérêt manifesté par les sous-traitants potentiels (cf. Milne, 1997) dans la mesure où, comme l'on peut s'y attendre, moins il y a de soumissionnaires, plus le prix auquel le marché est attribué a tendance à être élevé (voir Gomez-Lobo et Szymanski, 2001). Il semblerait que lors des premières séries d'appels d'offres, les soumissionnaires issus du secteur privé sous-estiment les coûts réellement exposés et proposent des offres trop basses pour être viables. A l'inverse, les prix ont tendance à baisser une fois que les tensions provoquées par le mécontentement des groupes d'intérêt à l'annonce d'un recours à la sous-traitance retombent (voir Reimer, 1999). Si les appels d'offres et la sous-traitance permettent de réaliser des économies de coûts, cela peut être dû à la fois à l'introduction d'une dose de concurrence et à l'intervention d'acteurs privés. Il n'est pas toujours facile d'évaluer l'importance relative de ces deux facteurs dans la mesure où la plupart des études n'opèrent pas une distinction très nette entre les différentes méthodes de sélection d'un prestataire. Ainsi, elles ne précisent pas si une procédure formelle d'appel d'offres a été suivie ou non avant d'attribuer le marché. On peut néanmoins avancer, sans trop de risques de se tromper, que les gains d'efficacité sont davantage favorisés par la concurrence que par le caractère privé des intervenants, conclusion à laquelle sont d'ailleurs parvenus Domberger et Jensen (1997) et d'autres.

Pour justifier le scepticisme que leur inspire la procédure d'appel d'offres, certains expliquent que les économies de coûts réalisées peuvent simplement correspondre à une baisse de la qualité des services. De fait, il arrive que, parce que le cahier des charges a été mal défini, la qualité des services baisse. Toutefois, les études empiriques menées de manière systématique montrent qu'à *niveau et qualité de service équivalents*, la procédure d'appel d'offres permet de réaliser des économies de coûts. Domberger, Hall et Li (1995) ont constaté que les services de nettoyage d'établissements scolaires présentent un coût nettement inférieur lorsqu'ils sont fournis par un prestataire privé à l'issue d'un appel d'offres plutôt que par un



**Encadré 1. Études consacrées à l'organisation d'appel offres et au recours à la sous-traitance pour les services techniques (suite)**

prestataire privé à l'issue d'un appel d'offres plutôt que par un prestataire public, sans passer par un appel d'offres. Dans le même temps, la qualité de service fournie par le prestataire privé est jugée équivalente, voire nettement supérieure par une équipe d'inspection indépendante. Même après avoir introduit comme variable de contrôle le niveau de qualité spécifié dans les cahiers des charges types pour des marchés de services de nettoyage d'établissements scolaires, Christoffersen, Paldam et Würtz (1999) ont abouti à la conclusion que le recours à la sous-traitance permet de réaliser des économies de coûts comprises entre 24 et 29 pour cent.

Certaines études tentent d'expliquer l'origine des économies observées. La réorganisation des tâches et des unités de production joue un rôle. Ainsi, Christoffersen, Paldam et Würtz (1999) ont constaté que dans le domaine des services de nettoyage d'établissements scolaires, les prestataires privés sont mieux à même de réaliser des économies d'échelle que les prestataires publics. En outre, comme l'a constaté Walsh (1991), les prestataires privés ont davantage tendance à substituer le facteur capital au facteur travail. Mais, comme l'ont montré Cubbin, Domberger et Meadowcroft (1987), pour réaliser des économies, le meilleur moyen peut être encore, tout simplement, d'intensifier les efforts de productivité à combinaison de facteurs de production inchangée. Dès lors, on peut en déduire qu'en situation de sureffectifs, la baisse de la masse salariale peut représenter un facteur important d'économies. Cette conclusion semble être confirmée par l'étude de Szymanski (1996), qui a constaté que ce sont les collectivités locales qui employaient des effectifs et qui offraient des salaires supérieurs à la moyenne avant de sous-traiter les services de collecte des ordures au terme d'un appel d'offres qui ont réalisé les économies de coûts les plus importantes. La baisse des salaires proposés et l'offre de conditions de travail moins favorables jouent donc bien un rôle, comme l'ont constaté Eskott et Whitfield (1995). La décision de recourir à des personnels tout juste assez qualifiés pour effectuer le travail demandé, aussi (cf. Stevens, 1984). Enfin, le moindre coût d'acquisition des facteurs de production autres que le facteur travail peut également permettre de réaliser des économies. Ainsi, Ohlsson (1996) a constaté que les entreprises du secteur public paient leurs bennes à ordures de 10 à 15 pour cent plus cher que leurs homologues du privé, à qualité similaire.

Peu d'études se sont attachées à évaluer l'ampleur des coûts de transaction. Walsh et Davis (1993) ont constaté qu'en moyenne, le coût que représente, pour les collectivités locales, l'organisation d'un appel d'offres en vue de sous-traiter des services de nettoyage, de collecte des ordures, de restauration collective et d'entretien d'un parc automobile ou de terrains s'établit à 1.8 pour cent de la valeur totale du contrat. L'*Audit Commission* britannique (1995), de son côté, a constaté que les coûts de suivi dépassent rarement 3 à 4 pour cent du total. Enfin, Nelson (1997) voit dans la variabilité des coûts de transaction selon le degré de complexité des services à fournir un facteur explicatif des disparités entre collectivités locales en termes de recours à la sous-traitance.

## Formules de chèques-service et de libre choix de l'utilisateur

Il existe une autre méthode d'ouverture des services à la concurrence, qui consiste à laisser à chaque usager la possibilité de choisir son prestataire parmi ceux qui lui sont proposés. Le choix peut être restreint à des prestataires publics, chacun recevant des financements à hauteur du nombre d'utilisateurs qui l'ont choisi (cas de certains dispositifs de libre choix de l'établissement scolaire), ou bien la possibilité peut être donnée aux utilisateurs de se prévaloir plus explicitement de financements publics, *via* un système de chèques-service. Si ces chèques ne peuvent être « dépensés » que pour un service bien spécifique, en revanche, ils sont utilisables auprès d'un grand nombre de prestataires potentiels, ce qui ouvre les marchés aux nouveaux entrants. Dans la pratique, les formules explicites de chèques-service munies de coupons détachables sont très peu répandues, mais les divers systèmes utilisés par les pays de l'OCDE fonctionnent de manière très semblable. Citons en particulier les subventions versées aux utilisateurs pour financer leur accueil en maison médicalisée privée, les allocations, d'un montant variable selon les revenus, attribuées aux familles pour faire garder leur(s) enfant(s) dans des structures collectives agréées ou les crédits d'impôt consentis, sur justificatif, au titre des frais de scolarité prélevés par les établissements privés. Tous ces systèmes permettent aux utilisateurs de faire leur choix parmi différents prestataires de services financés sur fonds publics. Toutefois, l'égalité d'accès aux marchés et par conséquent, l'intensité de la concurrence supposent que les financements publics consentis pour chaque utilisateur soient équitablement répartis entre prestataires publics et privés.

Si les effets des appels d'offres et du recours à la sous-traitance sur l'efficacité, les coûts et autres facteurs ont été bien documentés, ceux de la formule du libre choix, en revanche, ont donné lieu à moins d'études. Toutefois, les quelques études empiriques qui ont été réalisées indiquent que, pour les services examinés dans le cadre du présent article, le fait de laisser le choix à l'utilisateur incite les prestataires à recentrer leur attention sur les besoins des utilisateurs et à améliorer leur efficacité, sous réserve que le libre jeu de la concurrence ne soit pas entravé. Cependant, les pratiques auxquelles s'adonnent parfois les prestataires et les interactions entre eux compromettent l'équilibre et l'efficacité-coûts globale du système. En outre, la concurrence que se livrent les prestataires pour s'attirer la clientèle des utilisateurs peut conduire à une hausse globale de la demande, de l'offre et des dépenses publiques. Il s'ensuit que la question de savoir si, dans la pratique, le fait de déléguer à l'utilisateur le rôle de suivi en lui laissant la possibilité de choisir son prestataire est susceptible d'améliorer l'efficacité du service rendu dépend de la capacité de la régulation à écarter les écueils précités. Les paragraphes qui suivent étudient ces effets, dont on trouvera un résumé au tableau I.

Tableau 1. Effets potentiels de la formule de liberté de choix de l'utilisateur

	Éducation dans le cadre de la scolarité obligatoire	Éducation post-obligatoire	Accueil des jeunes enfants	Prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés	Services de l'emploi
<i>La formule du libre choix recentre l'attention des prestataires sur les besoins des usagers et les incite à améliorer leur efficacité...</i>					
Recentre l'attention des prestataires sur les besoins des usagers	+	+	+	+	+
Incite les prestataires à améliorer leur efficacité	+	+	+	+	+
<i>... sous réserve que le libre jeu de la concurrence ne soit pas entravé,...</i>					
Certains usagers n'ont pas la motivation pour ou ne sont pas à même d'évaluer les différentes offres de services, même lorsqu'ils ont accès à des publications de palmarès établis par des professionnels	?		?	-	-
Présence de monopoles locaux	?			?	
<i>... mais les pratiques auxquelles s'adonnent parfois les prestataires et les interactions entre eux compromettent l'équilibre et l'efficacité-coûts globale du système</i>					
« Écrémage »	?	?	?	?	-
Risques de sélection des usagers	-				
Économies d'échelle moindres du fait du nombre et de la diversité des prestataires, et également de la baisse du taux d'utilisation des capacités	-	-	-	-	-
Effet stimulant de l'innovation	+	+	+	+	+
Hausse des coûts de main-d'œuvre consécutive à l'affaiblissement des positions du monopole	-				
<i>... d'autant que la concurrence que se livrent les prestataires pour s'attirer la clientèle des usagers peut conduire à une hausse globale de la demande, de l'offre et des dépenses publiques</i>					
Risque de demande et d'offre excessives		-		-	-

Note : Les effets potentiels recensés dans ce tableau ne peuvent bien sûr qu'être indicatifs et imprécis : la présence du signe « + » indique un avantage potentiel ou un facteur favorisant le choix de l'utilisateur. La présence du signe « - » indique un inconvénient potentiel ou un facteur rendant plus délicat l'exercice par l'utilisateur de son libre choix. La présence d'un « ? » indique que les effets sont plus incertains et peuvent dépendre des circonstances locales.

Source : OCDE.

***La formule du libre choix recentre l'attention des prestataires sur les besoins des usagers et les incite à améliorer leur efficience...***

On a pu constater que lorsque les établissements scolaires sont en concurrence les uns avec les autres, l'efficacité de l'enseignement tend à s'améliorer, les chefs d'établissement sont plus attentifs à l'efficacité-coûts, les enseignants s'investissent davantage dans leur travail et mettent en place des méthodes pédagogiques plus intensives et, enfin, les parents d'élèves s'impliquent davantage. Les études empiriques consacrées à l'accueil des jeunes enfants et à la prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés, si elles sont rares, ont néanmoins montré que les systèmes fondés sur le choix de l'utilisateur sont un facteur de souplesse et que les prestataires sont loin d'être insensibles aux incitations économiques que constituent les financements publics. Bien que l'on n'ait pas pu constater d'écarts systématiques entre les rapports efficacité-coûts respectifs des prestataires publics, des prestataires appartenant au secteur associatif et des prestataires privés, il n'en reste pas moins que les solutions informelles comme la garde d'enfants à domicile reviennent moins cher que celles qui font appel aux services de professionnels (voir tableau 2). S'il est associé à des financements individualisés, le système de libre choix peut par ailleurs favoriser, davantage que les autres, un redéploiement des capacités vers les régions où l'on observe une augmentation de la demande.

***... sous réserve que le libre jeu de la concurrence ne soit pas entravé...***

Pour que la concurrence puisse produire ses effets, il faut que les usagers soient motivés pour et soient à même d'évaluer les services avant de sélectionner le meilleur. Son intensité dépend également du pouvoir que les prestataires peuvent exercer sur le marché. En premier lieu, si les usagers sont dans leur grande majorité *capables d'opérer un choix* parmi différents prestataires, en tenant compte de l'expérience d'autres usagers et des palmarès publiés dans des revues professionnelles, ce n'est pas le cas de tous. Ainsi, une personne âgée dépendante complètement isolée peut éprouver quelque difficulté à comparer les services proposés par divers établissements de long séjour et ne pas être en mesure de faire le choix le plus conforme à ses intérêts. Par conséquent, il peut être nécessaire de prévoir des procédures d'agrément des prestataires afin de garantir à l'ensemble des usagers une qualité de service minimale. Au bout du compte, si de nombreux usagers font preuve d'une attitude passive et ne prennent pas la peine d'évaluer les différentes offres qui leur sont proposées, la concurrence ne pourra être assurée que par un système d'agrément des prestataires. Cet aspect est particulièrement important dans le cas des services de l'emploi dans la mesure où les personnes sans emploi percevant des indemnités de chômage ne font pas nécessairement preuve d'une grande motivation. En deuxième lieu, *les monopoles locaux* peuvent être

puissants. On le voit en milieu rural, dans le domaine de la scolarité obligatoire : le coût du ramassage scolaire est tel qu'un changement d'établissement scolaire occasionne en général des coûts irrécupérables tout à fait considérables qui resserrent la concurrence même si les parents d'élèves s'investissent activement dans le choix d'une école et prennent la peine de s'informer. Il convient par conséquent d'intervenir par un encadrement des frais supportés par les usagers et par la mise en place de procédures d'agrément des prestataires. Lorsque les services et la qualité peuvent être évalués par des professionnels, l'autre solution qui consiste, au terme d'un appel d'offres, à sous-traiter le marché à un prestataire dans une zone géographique donnée peut peut-être, mieux que le système de libre choix, garantir une concurrence efficace.

***... mais les pratiques auxquelles s'adonnent parfois les prestataires et les interactions entre eux compromettent l'équilibre et l'efficacité-coûts globale du système...***

Lorsqu'il y a une grande hétérogénéité entre les usagers, certains ayant des besoins plus importants que d'autres sans que cela se traduise par une modulation des financements accordés, il peut exister un risque d'« *écrémage* » : les prestataires cherchent à s'assurer la clientèle des usagers « faciles » et à éviter les usagers « difficiles », comme les personnes âgées très dépendantes qui nécessitent des soins particulièrement intensifs en maison médicalisée. Les prestataires peuvent être tentés de présenter leurs services et d'organiser leurs activités de manière à opérer une segmentation du marché remettant en cause la spécialisation et le recentrage des priorités sur les besoins individuels qui sont précisément considérés comme une avancée majeure des systèmes de libre choix. L'autre risque est que les prestataires consacrent trop de temps et d'énergie à recevoir les usagers potentiels afin d'effectuer une sélection. Si, de leur point de vue, ces activités n'ont rien que de très rationnel, tout excès revient, sur le plan macroéconomique, à gaspiller les ressources. En revanche, l'offre de services de haut de gamme, lesquels donnent droit à des financements publics plus élevés que les services standard, n'est pas synonyme de perte d'efficacité mais équivaut simplement à un transfert.

La prévention du risque d'« *écrémage* » nécessite vigilance et régulation. Ainsi, la modulation des financements publics en fonction des caractéristiques des usagers peut supprimer toute tentation de se livrer à la pratique de l'« *écrémage* », à condition que ces caractéristiques ne soient pas des aspects aussi impalpables que l'attitude personnelle qui, si elle peut être évaluée par un prestataire lorsqu'il rencontre les usagers, est en revanche insuffisamment vérifiable pour pouvoir être intégrée dans le calcul d'un financement. Il est également possible, pour limiter la pratique de l'« *écrémage* » à défaut de supprimer la tentation de s'y livrer, de prévoir des règles faisant interdiction aux prestataires de refuser de proposer leurs services à certains usagers. Dans la pratique, les scrupules des prestataires (qu'il s'agisse d'organismes publics, d'associations ou

d'entreprises privées) au nom du principe de l'humanité et de la morale concourent également à limiter le phénomène d'écrémage.

S'agissant de la scolarité obligatoire, il y a lieu de veiller à ce que la pratique de *sélection des usagers* ne prenne des proportions par trop importantes. Le phénomène d'émulation entre élèves a des effets bénéfiques, mais il amplifie dans le même temps le risque d'écrémage dans la mesure où les établissements qui sélectionnent les élèves les plus motivés et les plus brillants séduisent du même coup les parents qui souhaitent pour leur enfant un environnement scolaire stimulant (voir encadré 2). Si l'on veut éviter qu'elle n'entraîne une sélection des usagers aux effets sociaux pervers, il peut être nécessaire d'encadrer ce phénomène par une régulation plus stricte.

Lorsque les usagers ont la possibilité de choisir leur prestataire, il peut être plus difficile de réaliser des *économies d'échelle*. En effet, en l'absence de barrières à l'entrée, il y a toutes les chances pour que les prestataires aient davantage de capacités inutilisées que, par exemple, les établissements publics dans la mesure où l'application stricte, par ces derniers, de la carte scolaire leur permet de se faire une meilleure idée des capacités à prévoir, de planifier les effectifs des classes et de s'organiser en conséquence. On notera que ce problème ne se pose pas lorsque la gestion d'un établissement public est sous-traitée.

La présence de plusieurs prestataires en concurrence les uns avec les autres est de nature à favoriser *l'innovation* à la fois en termes de contenu des prestations, de procédures et d'organisation du travail, avec les effets d'entraînement que cela comporte dans la mesure où les plus innovants donnent l'exemple.

S'agissant des professions spécialisées, *la course que se livrent les concurrents pour attirer des personnels qualifiés peut pousser les salaires à la hausse*, pour un nombre d'emploi donné. Lorsque le secteur public est l'unique employeur – d'enseignants, par exemple –, il peut être en position de contenir les salaires (voir encadré 2). Cette situation de monopsonie peut se voir affaiblie dès lors que de nouveaux prestataires indépendants sont autorisés, dans le cadre d'un dispositif de chèques-service, à pénétrer le marché et à se développer. A noter que ce n'est pas le système de libre choix en tant que tel qui favorise cette évolution dans la mesure où les positions du monopsonie sont aussi affaiblies par les systèmes de rémunération individuelle souples que pratiquent les établissements publics s'adressant à un groupe d'usagers fixe. En revanche, l'affaiblissement des positions des monopsones est plus prononcé lorsque les prestataires sont soumis à des incitations économiques plus fortes nées de l'arrivée de concurrents, parfois issus du secteur privé, avec lesquels ils doivent rivaliser pour attirer les usagers. Toutefois, l'attention portée au recrutement peut permettre d'optimiser l'allocation de la main-d'œuvre, d'inciter d'avantage à la performance et, par là même, d'améliorer la productivité du travail.

Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure ceci permet de compenser la hausse des salaires évoquée plus haut<sup>4</sup>.

Outre la mise en place de chèques-service, les pouvoirs publics peuvent largement contribuer, par leur action, à faciliter l'ajustement des capacités. Les chèques-service peuvent être considérés comme un moyen d'action sur la demande en ce sens qu'au lieu d'agir directement sur l'offre de services, les pouvoirs publics subventionnent la demande et laissent aux bénéficiaires des chèques-service le soin d'établir une relation contractuelle avec un prestataire. Toutefois, l'accompagnement des initiatives prises du côté de l'offre peut être décisif pour s'assurer que l'augmentation du volume de subventions accordées sous la forme de chèques-service se traduit non pas par une augmentation des prix, mais par une évolution des capacités et des prestations. Les actions sur l'offre doivent apporter une solution aux barrières à l'entrée et à la sortie qui existent notamment dans le domaine de la construction de logements lorsqu'un dispositif de chèques-logement est mis en place<sup>5</sup>. Dès lors, l'une des solutions possibles consiste à introduire ce dispositif de manière progressive, afin de laisser le temps aux prestataires de s'établir sur le marché et de se développer.

***... d'autant que la concurrence que se livrent les prestataires pour s'attirer la clientèle des usagers peut conduire à une hausse globale de la demande, de l'offre et des dépenses publiques***

Si le fait de laisser aux usagers la possibilité de choisir leur prestataire est susceptible d'améliorer l'efficacité de l'offre, cela peut dans le même temps, au travers des financements publics, exercer des pressions à la hausse sur la demande. De son côté, la concurrence, avec l'amélioration et la diversification de l'offre qu'elle permet, mais qui s'accompagne aussi de méthodes commerciales plus agressives, pourrait très bien entraîner une augmentation du nombre d'usagers et, in fine, des tensions budgétaires<sup>6</sup>. Les domaines dans lesquels les services couvrent 100 pour cent des besoins, comme la scolarité obligatoire, ne sont pas concernés par ce danger, contrairement à l'enseignement post-obligatoire et aux soins de longue durée pour les personnes âgées qui, eux, y sont très exposés. Pour ces services, il y aurait alors lieu de prévoir, en amont de la prise de contact entre l'utilisateur et le prestataire, une évaluation des besoins individuels par un organisme indépendant afin de déterminer si les conditions d'attribution des prestations sont remplies. La solution qui consiste à fixer autoritairement, comme dans le système de chèques-service, le montant des subventions publiques individuelles (en fonction de la situation de chaque usager) tout en laissant aux usagers la possibilité de les compléter par leurs propres versements peut permettre de résorber la demande excédentaire dans la mesure où dans ce système, ce sont les usagers qui supportent l'intégralité des coûts marginaux. Si ce système peut être bien adapté aux services comme les soins à domicile pour les personnes âgées, en revanche, pour les

services ayant tendance à être l'apanage de monopoles naturels locaux, il y a un choix à faire entre, d'une part, laisser les usagers supporter les coûts marginaux dans le but de compenser la demande excédentaire et, d'autre part, fixer autoritairement le prix payé par ces mêmes usagers afin d'éviter que ce soit les monopoles qui le fassent. S'ils estiment que les prestataires influent largement sur le niveau de la demande, les pouvoirs publics peuvent décider d'instaurer un système d'encadrement des capacités, en limitant par exemple le nombre d'agréments délivrés ou *via* un système de *numerus clausus*<sup>7</sup>. Toutefois, les contraintes de capacité, en tant que source d'inadéquation entre l'offre et la demande, limitent les effets des systèmes de libre choix dans la mesure où les prestataires n'ont pas besoin d'améliorer leur offre pour se démarquer de la concurrence et s'attirer la clientèle des usagers. Dans ces conditions, les incitations économiques fortes consistant par exemple à ouvrir le marché à des acteurs privés peuvent avoir des effets négatifs et au bout du compte, la solution qui consiste à sous-traiter les services à des prestataires s'adressant à un groupe d'usagers fixe peut donc être préférable.

### ***Effets du régime de propriété***

Il n'est pas possible d'apporter une réponse simple à la question de savoir à quel éventail de prestataires faire appel : convient-il de faire intervenir des entreprises privées ou uniquement des associations et/ou des organismes publics ? Choisir de faire appel à des prestataires privés revient de fait, pour les pouvoirs publics, à déléguer en partie leur rôle de mandant aux propriétaires et aux gérants de ces entreprises privées dans la mesure où la possibilité qui est ainsi ouverte à ces dernières de réaliser des bénéfices les incite fortement à réaliser un audit des modes de fonctionnement et, si besoin est, à les réorganiser pour améliorer leur efficacité-coûts. Toutefois, lorsque la concurrence est peu intense, les incitations économiques fortes nées de la recherche du profit peuvent conduire à l'extraction de rentes de situation. Si, de surcroît, il est difficile pour les usagers de mesurer, personnellement ou non, des aspects importants des services, cette recherche du profit pourrait se révéler contre-productive en détournant l'attention des aspects en question. Heureusement, dans la pratique, ce risque d'effets contre-productifs est diminué, voire écarté par le souci qu'ont les prestataires de conserver leur réputation. Lorsqu'elles pénètrent un marché de services financés sur fonds publics, les entreprises engagent parfois des coûts irrécupérables tout à fait considérables et souvent, elles ne réaliseront leurs premiers bénéfices qu'au terme de plusieurs années, le temps de se familiariser avec le marché. Pour rentabiliser leurs investissements, les entreprises n'ont donc pas d'autre choix que de rester présentes sur le marché. En outre, si elles veulent maximiser leurs profits, elles ont intérêt à soigner leur réputation de prestataire de qualité et à éviter de refuser de servir les usagers qu'elles considèrent comme les moins intéressants de façon à ne pas



**Encadré 2. Études consacrées aux effets de la formule de libre choix de l'utilisateur sur la concurrence dans les domaines de l'enseignement primaire et secondaire, de l'accueil des jeunes enfants et de la prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés****Enseignement primaire et secondaire**

Les effets du libre choix de l'établissement scolaire sont complexes et difficiles à évaluer car le processus d'apprentissage dépend non seulement des services proposés par les établissements mais aussi, et tout autant, de la motivation et du soutien que leurs parents apportent à leurs enfants et, enfin, des interactions entre élèves. De ce fait, donner aux parents la possibilité de choisir un établissement scolaire autre que celui dont ils dépendent géographiquement peut avoir une incidence sur les résultats scolaires non seulement parce que cela modifie les incitations adressées aux établissements, mais aussi parce que cela modifie la composition socio-économique de leurs effectifs.

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les élèves scolarisés dans le privé ont tendance à obtenir de meilleurs résultats que ceux scolarisés dans le public, comme l'a montré l'étude du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves ou « PISA » (OCDE, 2001b) sur la base de tests normalisés de compréhension de l'écrit réalisés chez des élèves de 15 ans. Cela se vérifie notamment pour les établissements privés qui se financent en prélevant des frais de scolarité mais aussi, dans le cas d'un certain nombre de pays de l'OCDE, pour les établissements privés subventionnés par l'État. Il est vrai que parallèlement, les élèves scolarisés dans le privé (notamment dans les établissements qui prélèvent des frais de scolarité) ont tendance à être issus de milieux socio-économiques plus favorisés. Toutefois, les études empiriques qui ont été réalisées n'apportent pas toute la même réponse à la question de savoir si les meilleurs résultats scolaires obtenus dans les établissements privés s'expliquent uniquement par le profil des élèves ou bien si, à milieu comparable, les élèves apprennent effectivement davantage dans les établissements privés. Gamoran (1996), Goldhaber (1996), Evans et Schwab (1995) et Neal (1997) ont analysé les résultats obtenus aux tests et les taux de réussite au diplôme de fin d'études secondaires aux États Unis. Greene *et al.* (1999), Rouse (1998) et Witte (2000) ont pour leur part comparé les performances des élèves ayant pu bénéficier de chèques-éducation pour être scolarisés dans le privé et celles d'un groupe témoin d'élèves n'ayant pas eu cette chance, leur motivation et le soutien familial sur lequel ils peuvent compter étant supposés équivalents dans les deux cas.

Une autre série d'études a montré que les établissements publics obtiennent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont exposés à la concurrence. Ainsi, Hoxby (2000a) a constaté que dans les villes américaines divisées en de nombreuses circonscriptions scolaires en concurrence les unes avec les autres, les élèves scolarisés dans le public obtiennent de meilleurs résultats aux tests, font des études supérieures plus longues et gagnent mieux leur vie à 32 ans, alors que le coût de leur scolarité aura, en moyenne, été inférieur. Dee (1998) a pour sa part constaté que

**Encadré 2. Études consacrées aux effets de la formule de libre choix de l'utilisateur sur la concurrence dans les domaines de l'enseignement primaire et secondaire, de l'accueil des jeunes enfants et de la prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés (suite)**

les élèves américains scolarisés dans le public qui vivent dans des régions où la part de marché revendiquée par les établissements privés est élevée ont moins tendance à interrompre leurs études, après prise en compte des facteurs socio-économiques, qui ont une incidence sur le taux de décrochage scolaire. Par ailleurs, plusieurs études consacrées aux États Unis ont montré que les résultats aux tests obtenus par les élèves scolarisés dans le public s'améliorent lorsque les établissements publics sont en concurrence avec le privé. C'est du moins ce qu'en ont retenu Teske et Schneider (2001) De la même façon, l'étude consacrée à la Suède par Bergström et Sandström (2001) est parvenue à la conclusion que les élèves scolarisés dans le public obtiennent, globalement, des résultats aux examens et aux tests normalisés de culture mathématique plus satisfaisants s'ils vivent dans des régions où les établissements publics ont à subir la concurrence de nombreux établissements privés. Les études empiriques réalisées aident elles aussi à comprendre les mécanismes par lesquels la concurrence entre établissements peut contribuer à améliorer les résultats scolaires :

- *La latitude de gestion dont bénéficient les établissements privés ainsi que la concurrence peuvent agir comme des incitations à améliorer les performances.* Après avoir dépouillé les résultats d'un questionnaire diffusé auprès de chefs d'établissements de lycées professionnels danois et de responsables d'instituts de formation des enseignants, le ministère de l'Éducation danois (1998) est parvenu à la conclusion que depuis le changement de statut des établissements publics en fondations indépendantes et l'introduction d'un système de financement fondé sur le nombre d'élèves, la gestion est devenue plus professionnelle et plus proche des pratiques du privé, les priorités ont été recentrées sur les usagers et la répartition interne des moyens tient désormais davantage compte des besoins. Dans le même ordre d'idées, l'étude du PISA (OCDE, 2001b) a constaté qu'en moyenne, les élèves de 15 ans obtiennent de meilleures performances s'ils vivent dans des pays où les établissements disposent d'une certaine autonomie dans des domaines comme l'affectation du budget et où la hiérarchie et le personnel enseignant sont, au minimum, consultés pour les décisions relatives aux formations proposées et au contenu des programmes. Enfin, Rapp (2000) a montré que la formule du libre choix de l'établissement est un facteur de motivation des enseignants.
- *Lorsque c'est à eux qu'il revient de choisir un établissement scolaire, les parents s'impliquent nécessairement davantage dans la scolarité de leurs enfants.* Après s'être entretenus avec des parents dans les États de New York et du New Jersey, Schneider *et al.* (1997) sont parvenus à la conclusion que les parents dont les enfants fréquentent des établissements publics situés dans des circonscriptions qui autorisent le choix de l'établissement participent davantage aux réunions de quartier

**Encadré 2. Études consacrées aux effets de la formule de libre choix de l'usager sur la concurrence dans les domaines de l'enseignement primaire et secondaire, de l'accueil des jeunes enfants et de la prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés (suite)**

organisées sur le thème de l'école, sont plus enclins à faire confiance aux enseignants et s'impliquent davantage dans les associations de parents et d'enseignants ainsi que dans des activités bénévoles. Une série d'études, dont Teske et Schneider (2001) ont présenté une synthèse, ont abouti à des conclusions similaires.

- *Les établissements scolaires qui sont exposés à la concurrence utilisent des méthodes pédagogiques plus intensives et parviennent davantage à faire régner la discipline.* Hoxby (1999) a constaté que lorsque les parents peuvent choisir la circonscription dans laquelle leurs enfants seront scolarisés, la proportion d'élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire s'inscrivant à des cours d'approfondissement est plus élevée, le temps consacré aux devoirs est en moyenne plus important et la discipline règne davantage. L'étude du PISA (OCDE, 2001b) est parvenue à la conclusion que l'ensemble de ces facteurs influent sur les résultats des élèves.

En revanche, l'État employeur risque de perdre sa situation de monopsonne sur le marché du recrutement des enseignants. Vedder et Hall (2000) ont d'ailleurs constaté que les enseignants du public sont mieux payés s'ils exercent dans des circonscriptions où établissements publics et établissements privés sont en concurrence.

La possibilité de choisir l'établissement scolaire peut modifier la composition des effectifs des différents établissements, mais cette influence s'exerce très différemment selon le mode de financement et d'autres formes d'intervention. Lorsque le principe est d'affecter les élèves dans l'établissement public le plus proche de leur domicile, la répartition des élèves entre établissements reflète en réalité la composition ethnique des différents quartiers et leurs caractéristiques socio économiques. En outre, les parents qui en ont les moyens peuvent très bien, en déménageant, choisir l'établissement où seront scolarisés leurs enfants. L'élargissement du choix proposé aux parents *via* l'introduction d'une formule de chèques-service explicite risque de creuser l'écart entre les établissements performants et les autres. Cette tendance a d'ailleurs été constatée par Ladd et Fiske (2001) dans les zones urbaines de Nouvelle-Zélande. Toutefois, en l'an 2000, soit dix ans après l'introduction du libre choix de l'établissement public dans ce pays, l'écart entre les compétences des élèves de 15 ans des différents établissements en compréhension de l'écrit, tel qu'il a été mesuré par l'étude du PISA, était encore parmi les plus faibles observés dans les pays de l'OCDE et c'est au sein des établissements eux-mêmes que l'on constatait, et de loin, les écarts les plus importants, comme l'a montré Rae (2002). A certains égards, aux États Unis, ainsi que l'a observé Greene (1998), le phénomène de ségrégation socio économique entre groupes d'élèves aurait tendance à reculer et dans le même temps, en moyenne, les effectifs des établissements privés témoignent d'une intégration raciale et ethnique plus

**Encadré 2. Études consacrées aux effets de la formule de libre choix de l'usager sur la concurrence dans les domaines de l'enseignement primaire et secondaire, de l'accueil des jeunes enfants et de la prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés (suite)**

marquée que les établissements publics. Teske et Schneider (2001) sont parvenus à la conclusion que souvent, la liberté de choix de l'établissement scolaire aboutit à une sélection des élèves selon les critères de motivation et d'implication des parents. Les études empiriques dont on dispose ne permettent néanmoins pas de conclure que le libre choix de l'établissement scolaire entraîne automatiquement une sélection des élèves dans la mesure où il est possible de contrer cette tendance par une régulation et des dispositifs de financement adaptés. Reste que ces études insistent sur la nécessité de définir les programmes avec soin. Il est par ailleurs difficile de déterminer de manière empirique si la sélection des élèves et le creusement des écarts entre les résultats scolaires aboutissent à une perte d'efficacité en termes de baisse du niveau moyen, ou bien au contraire à une meilleure efficacité grâce à une meilleure adéquation entre le contenu des programmes et les aptitudes des élèves. Hoxby (2000b) a constaté que lorsque les résultats aux tests de compréhension de l'écrit obtenus par ses camarades s'améliorent de 1 unité, ceux d'un élève lambda s'améliorent de 0.15 à 0.4 unité. Il n'est cependant pas possible d'en tirer la conclusion que ces effets sont généralement non linéaires. Par conséquent, la modification de la composition des effectifs des établissements peut avoir des effets relativement importants sur les résultats scolaires mais ces effets sont probablement neutres en termes d'efficacité. En revanche, Schleicher (2002) a cru déceler dans l'étude du PISA certains indices tendant à montrer que les pays de l'OCDE dans lesquels les écarts entre les établissements sont les moins prononcés en termes de compétences des élèves de 15 ans en compréhension de l'écrit et les pays où le milieu familial a peu d'incidences sur les résultats scolaires ont tendance à obtenir des scores moyens plus élevés. Quoi qu'il en soit, les préférences sociales peuvent être très affirmées : certains seront contre la sélection des élèves et l'inégalité des résultats scolaires, tandis que d'autres s'élèveront contre l'interdiction du libre choix de l'établissement scolaire, au motif que cela freinerait les meilleurs élèves.

**Accueil des jeunes enfants et prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés**

Les études consacrées à l'accueil des jeunes enfants et à la prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés sont trop peu nombreuses pour permettre d'isoler totalement les effets respectifs de l'ouverture à la concurrence, du choix individuel, des mécanismes de financement, du régime de propriété et de la réglementation régissant l'accès à ces marchés et aux modalités d'exercice de ces activités. Il est toutefois possible d'affirmer, sans trop de risques de se tromper, que lorsque l'usager peut choisir son prestataire, ses besoins sont mieux pris en compte et le système gagne en souplesse et que l'efficacité coûte dépend davantage des incitations offertes par les mécanismes de financement que de la structure du capital du prestataire.

**Encadré 2. Études consacrées aux effets de la formule de libre choix de l'utilisateur sur la concurrence dans les domaines de l'enseignement primaire et secondaire, de l'accueil des jeunes enfants et de la prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés (suite)**

Dans leur étude consacrée aux structures d'accueil des enfants des personnels militaires américains subventionnées par le ministère de la Défense, Zellman et Gates (2002) n'ont constaté aucune différence de coût entre les centres gérés par ce ministère et ceux gérés par des prestataires extérieurs. En revanche, les solutions de garde familiales reviennent nettement moins cher.

En ce qui concerne la prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés, Bengtsson et Rønnev (1996) ont montré que les dispositifs associant recours à la sous-traitance et libre choix de l'utilisateur qui sont appliqués aux Pays-Bas et en Suède ont largement contribué à assouplir le système et, dans une certaine mesure, à abaisser son coût. Tilly *et al.* (2000), qui se sont plus particulièrement intéressés aux soins à domicile, ont constaté que lorsqu'elles peuvent choisir elles-mêmes la personne qui s'occupera d'elles, les personnes âgées et handicapées se déclarent plus satisfaites car elles se sentent ainsi davantage maîtres de leur vie. En étudiant les maisons médicalisées en Suisse, Crivelli *et al.* (2002) ont constaté qu'il existe certaines disparités en termes d'efficacité-coûts, de nombreuses maisons médicalisées étant de taille trop petite. Cependant, la structure capitaliste du gestionnaire (entreprise privée, association ou organisme public) n'explique pas toujours ces disparités.

L'exemple des maisons médicalisées américaines montre bien le lien qui existe entre, d'une part, régulation de l'accès au marché et mécanismes de financement et, d'autre part, concurrence et écrémage. Pour maîtriser le coût du programme Medicaid pour les finances publiques, la plupart des États ont mis en place une réglementation faisant obligation aux intéressés d'apporter la preuve de leurs besoins qui a eu pour effet de freiner l'augmentation des capacités d'accueil de toutes les maisons médicalisées, qu'elles reçoivent des résidents percevant des subventions ou finançant eux-mêmes leur hébergement. Du fait de cette politique, les listes d'attente sont devenues un phénomène courant. D'autre part, comme les résidents finançant eux-mêmes leur prise en charge étaient prêts à verser aux établissements une somme plus élevée que celle qui était versée à ces derniers dans le cadre du programme Medicaid, les patients comptant sur les subventions ont pu éprouver des difficultés à se voir proposer une place, surtout s'ils étaient très dépendants et nécessitaient un encadrement médical particulièrement intensif. Toutefois, les études empiriques qui ont été réalisées ont montré que la mise en place de mécanismes de financement modulés en fonction de l'état de santé des intéressés et récompensant l'efficacité des soins a permis de contrer ce phénomène d'écrémage et d'améliorer les performances. C'est du moins la principale conclusion que Norton (2000) en tire.

prêter le flanc à la critique. Les prestataires auront encore plus à cœur de préserver leur réputation si des évaluations qualitatives sont publiées, l'échange d'informations entre usagers est facilité et si le renouvellement périodique de leur agrément par les autorités est conditionné aux résultats de ces évaluations. Dans le même ordre d'idées, la solution qui consiste à autoriser les entreprises à gérer plusieurs établissements (dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants, par exemple) les incite à se soucier de leur réputation car elles savent que si la qualité de leurs prestations est prise en défaut dans un établissement, les usagers auront tendance à penser que tous les établissements sont concernés.

La solution qui consiste à ne faire appel qu'au secteur associatif est, comme la solution précédente, de nature à donner plus de poids aux incitations à long terme. En effet, dans ce secteur, le seul bénéfice que les dirigeants et les salariés peuvent espérer prend la forme d'une charge de travail moins lourde, de meilleures conditions de travail et, parfois, de salaires plus élevés. Le seul moyen de bénéficier de ces avantages est d'assurer la pérennité de l'activité. Le fait que les associations s'interdisent de réaliser des bénéfices met par ailleurs en valeur la notion d'engagement. Les individus animés d'un esprit altruiste seront donc tout naturellement plus enclins à leur proposer leurs services. Mais toute médaille a son revers. Ainsi, les dirigeants d'associations ne sont guère incités à imposer des décisions impopulaires même si celles-ci peuvent laisser espérer une amélioration du service rendu et un gain de clientèle, à moins que lesdits dirigeants aient à faire face à une baisse des rentrées d'argent et soient contraints de licencier du personnel. Par conséquent, le recours exclusif au secteur associatif n'est intéressant que lorsque trois conditions cumulatives sont réunies : la concurrence est peu intense, les prestataires ont peu à craindre pour leur réputation et il y a peu d'améliorations à attendre de restructurations permanentes. Seule la solution consistant à mettre en concurrence organismes publics, associations et entreprises privées est susceptible, à terme, d'ouvrir la voie à un processus de sélection naturelle qui déterminera de lui-même quel est le régime de propriété le plus approprié. Par ailleurs, l'ouverture du marché à certaines entreprises privées est de nature à stimuler la concurrence car elles sont davantage motivées que les organismes publics et les associations pour développer leurs activités à tout prix.

## **MODALITÉS DE PRESTATION DES SERVICES DANS LES PAYS DE L'OCDE : GRANDES TENDANCES**

Les *modalités* de prestation des services sont extrêmement variables d'un pays de l'OCDE à l'autre. Elles sont étudiées dans la présente section. De manière générale, on note une pénurie de données sur les services financés sur fonds publics qui se prêtent à des comparaisons internationales. L'une des principales difficultés

réside dans le fait que la concurrence est difficile à mesurer. Aussi le présent article se fonde-t-il, pour son étude, sur les parts de marché respectives des établissements publics et des établissements privés, sur les flux de financement et sur une description des dispositifs d'allocations et de chèques-service, entre autres. Cette section se concentre sur les services financés sur fonds publics et dans ce cadre, étudie tour à tour l'éducation, l'accueil des jeunes enfants, la prise en charge à long terme des personnes âgées et des handicapés, les services de l'emploi, l'externalisation des services de soutien, la sous-traitance et, enfin, les partenariats public-privé dans lesquels le financement des infrastructures est pris en charge par le secteur privé.

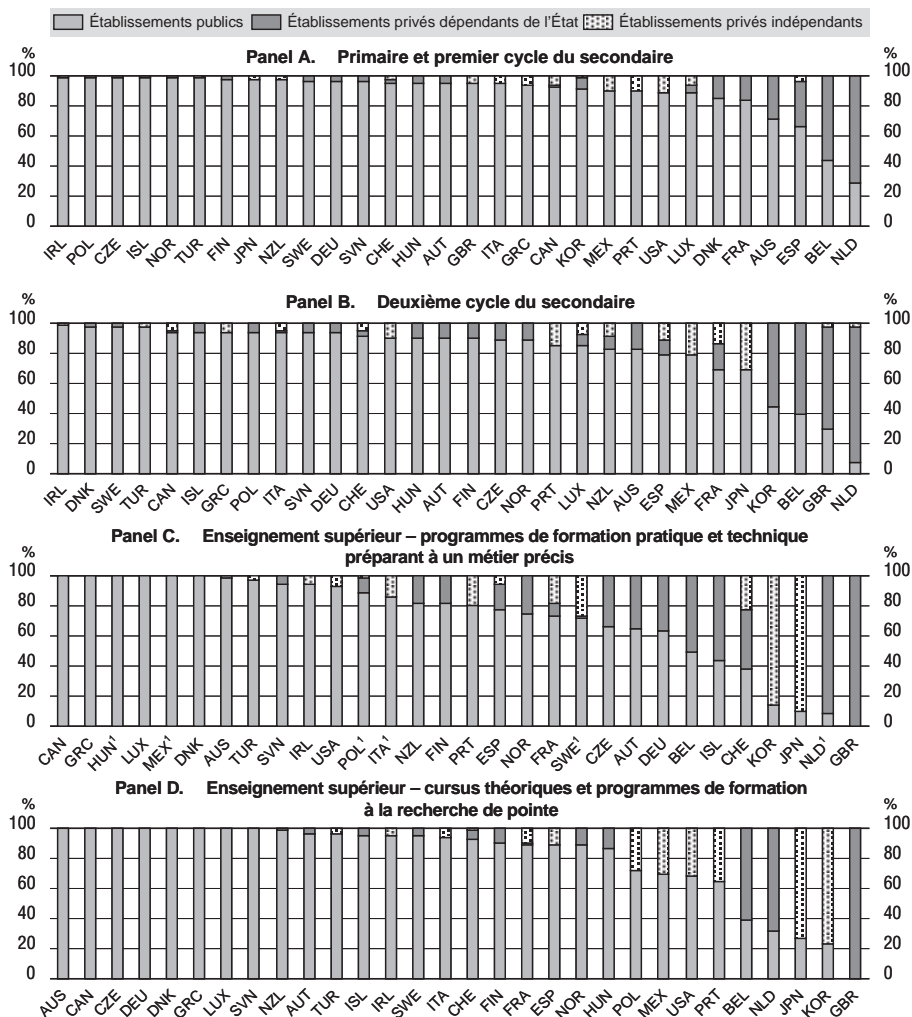
## Éducation

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la majorité des établissements d'enseignement sont publics. Cela étant dit, la place des établissements privés croît avec le niveau d'études et l'orientation professionnelle du cursus. Les établissements privés peuvent être classés en deux catégories : ceux dépendants de l'État en ce sens que les financements publics couvrent plus de la moitié de leurs coûts, et ceux indépendants financièrement car la majeure partie de leurs ressources proviennent des frais de scolarité et d'autres sources de financement privées. Schématiquement, les établissements privés dépendants de l'État se trouvent principalement en Europe et les établissements privés indépendants, principalement au Japon et en Corée et, dans une moindre mesure, en Amérique du Nord (graphique 1). Dans la zone de l'OCDE, les dépenses publiques consacrées, directement ou indirectement, aux établissements d'enseignement représentent entre 3 et 7 pour cent du PIB.

### *Éducation dans le cadre de la scolarité obligatoire*

Pour des raisons qui tiennent à leur culture et à leur histoire, nombre de pays offrent aux parents la possibilité de choisir entre scolariser leurs enfants dans des établissements publics ou dans des établissements privés en partie financés par l'État, au travers d'un système proche de la formule des chèques-service<sup>8</sup>. Les financements publics alloués aux établissements privés atteignent des niveaux variables : nuls (États-Unis), faibles à modérés (Royaume-Uni, Italie, Grèce et Portugal) ou élevés (Norvège, Finlande, Suède, Allemagne, Autriche, Danemark, France, Australie, Espagne, Belgique et Pays-Bas). Dans ces six derniers pays, les établissements privés accueillent plus d'un élève inscrit sur sept (voir graphique 1, panel A). Cette organisation devrait en principe introduire une certaine concurrence entre les établissements scolaires mais parce qu'elle a évolué en réponse à d'autres types de préoccupations, elle est souvent assortie de mécanismes qui freinent cette évolution naturelle. Le jeu de la concurrence est d'abord faussé lorsque les subventions publiques versées aux usagers qui font le choix d'un établissement privé sont inférieures

Graphique 1. **Établissements d'enseignement – répartition public/privé, 2000**  
Pourcentage des élèves ou des étudiants inscrits



Note : Le critère utilisé pour classer un établissement d'enseignement dans la catégorie public ou privé est la capacité de cet établissement à avoir le dernier mot pour prendre les décisions qui le concernent. Les établissements d'enseignement privés sont eux-mêmes subdivisés en établissements autonomes sans but lucratif, établissements de nature confessionnelle ou contrôlés par un syndicat et, enfin, en établissements gérés comme des entreprises privées. Un établissement privé est considéré comme dépendant de l'État si plus de la moitié de ses ressources proviennent de financements publics.

1. En Hongrie, au Mexique, en Pologne, en Italie, en Suède et aux Pays-Bas, ces programmes ne concernent qu'à peine 5 pour cent du nombre total d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur. Par conséquent, les pourcentages indiqués pour la répartition public-privé doivent être interprétés avec prudence.

Source : Base de données de l'OCDE sur l'éducation, 2002



à celles qui sont allouées aux établissements publics. Ensuite, les pouvoirs publics posent souvent des conditions à l'octroi de financements publics aux établissements privés. Ils exigent d'eux des équipements, des taux d'encadrement, des règles de dotation en personnel et des méthodes de gestion similaires à ceux du public. Ces exigences réduisent la souplesse de fonctionnement des établissements privés et ne permettent pas aux effets positifs de la concurrence de s'exprimer pleinement.

Un certain nombre de pays ont récemment introduit des réformes qui, en permettant aux parents de choisir l'établissement public dans lequel ils enverront leurs enfants, poursuivent plus clairement l'objectif de l'ouverture à la concurrence. Toutefois, dans la pratique, cette concurrence est limitée par les contraintes de capacité et l'impossibilité de s'affranchir des circonscriptions scolaires. Les États-Unis ont commencé à introduire, sur une faible échelle pour l'instant, un système de chèques-service utilisables dans les établissements privés, l'idée étant d'offrir un choix plus large aux familles à faible revenu et d'exposer les établissements publics à la concurrence du privé. La Suède a renforcé la concurrence entre les établissements en allouant les mêmes moyens financiers aux établissements publics et aux établissements privés et en autorisant plus de diversité dans le type d'établissements proposés. Ainsi, certains établissements peuvent désormais être gérés par des entreprises privées (encadré 3). Ces différents modèles n'ont pas, loin s'en faut, les mêmes conséquences sur l'ampleur du phénomène de sélection des élèves. Les établissements qui se financent en prélevant des frais de scolarité sont en effet plus accessibles aux élèves issus de milieux socio-économiques favorisés. L'ouverture du bénéfice de chèques-éducation à quelques familles à faible revenu afin de permettre à leurs enfants de fréquenter ce type d'établissements privés risque même de creuser encore davantage les disparités entre les résultats scolaires. En effet, cette politique a des chances d'entraîner un afflux vers le privé des élèves les plus motivés des établissements publics, avec toutes les conséquences négatives que cela comporte sur le phénomène d'émulation entre élèves dans ces établissements<sup>9</sup>. A l'opposé, les dispositifs appliqués aux Pays-Bas et en Suède incluent un certain nombre de garde-fous contre l'écroulement, la sélection et l'inégalité des chances face à l'accès au savoir : interdiction des frais de scolarité et financements plus élevés pour les élèves issus de milieux très défavorisés dans le cas des Pays-Bas et, dans le cas de la Suède, interdiction faite aux établissements privés de refuser d'accueillir les élèves qui habitent dans la même localité. A partir du moment où on laisse les parents choisir l'établissement dans lequel ils enverront leurs enfants, on s'expose à ce que les écoles peu performantes voient leurs effectifs baisser. Cette mise à nu des problèmes n'a pas que des inconvénients. En effet, étant mieux informés de la situation, les pouvoirs publics peuvent, s'ils s'en donnent les moyens, faire en sorte que les élèves moins soutenus à la maison

### Encadré 3. Liberté de choix de l'établissement scolaire aux États-Unis, aux Pays-Bas et en Suède

Même si, aux *États-Unis*, la grande majorité des élèves fréquentent l'établissement public de leur quartier, une série de dispositifs fondés sur le principe du libre choix de l'établissement ont été introduits, au cours des dernières décennies, dans l'enseignement primaire et secondaire. Les *Magnet Schools*, par exemple, sont des écoles intégrées sur les plans ethnique et social. Elles bénéficient de financements publics supérieurs à la moyenne leur permettant de proposer des programmes d'enseignement originaux et de meilleure qualité qui leur valent d'être fréquentées par des élèves venant de différents quartiers. Avec 3 pour cent du nombre total d'élèves inscrits, les *Magnet Schools* sont le premier type d'écoles vers lequel se tournent les parents qui exercent leur liberté de choix. Les parents ont de plus en plus la possibilité de scolariser leurs enfants dans un établissement public *appartenant à une autre circonscription* mais aujourd'hui, cette possibilité est utilisée par moins de 1 pour cent des élèves. Les *écoles confessionnelles* sont des entités privées bénéficiant de financements publics. Elles sont fréquentées par des élèves venant parfois de très loin et représentent à l'heure actuelle entre 1 et 2 pour cent du total des inscrits. Les *chèques-éducation* représentent une subvention versée aux familles à faible revenu qui permet de financer une partie des frais de scolarité prélevés par les établissements privés. Au total, seulement 0.2 pour cent des élèves sont bénéficiaires de chèques-éducation et la majorité de ces chèques sont financés par des entités privées. Les *crédits d'impôt aux fins de scolarisation dans le privé* fonctionnent de manière similaire : 0.1 pour cent des élèves en bénéficient. On voit donc que c'est vers les *établissements privés prélevant des frais de scolarité* et ne bénéficiant d'aucune subvention que continuent de se tourner en priorité les parents lorsqu'ils exercent leur liberté de choix sans avoir à déménager puisqu'au cours des cinquante dernières années, la proportion d'élèves des premier et du second degrés inscrits dans ce type d'établissements est restée stable, autour de 11 pour cent. La plupart des établissements privés sont de nature confessionnelle et au niveau national, les dépenses par élève sont, en moyenne, inférieures de moitié à celles engagées dans les établissements publics. Enfin, le nombre d'enfants *scolarisés à domicile* est en forte croissance au point qu'aujourd'hui, on estime qu'il représente entre 1 et 3 pour cent du total.

Les *Pays-Bas* possèdent un réseau ancien et très développé d'établissements publics et privés bénéficiant des mêmes conditions de financement et administrant les mêmes examens, entre autres. Depuis 1917, la Constitution des Pays-Bas garantit aux établissements publics et privés une égalité de traitement sur le plan financier. Les parents qui souhaitent se regrouper pour fonder une école conforme à leurs convictions (religieuses, pédagogiques, etc.) peuvent le faire, tout en bénéficiant de financements publics. Les dépenses de personnel et d'investissement dans les équipements, notamment, des établissements tant publics que privés sont très contrôlées. Par ailleurs, pour éviter de voir cohabiter des établissements réservés à une élite et des établissements pauvres, les frais de scolarité sont interdits. Les élèves issus de milieux très défavorisés bénéficient de 90 pour cent de financements de plus que les autres. Les examens sont les mêmes dans tous les établissements, mais ces derniers sont largement libres de décider quels outils et quelles méthodes pédagogiques utiliser.

### Encadré 3. Liberté de choix de l'établissement scolaire aux États-Unis, aux Pays-Bas et en Suède (suite)

En général, les établissements privés ont le statut de fondations sans but lucratif et lorsqu'il s'agit de renouveler le conseil d'administration, ils sont largement souverains dans leur choix. Par ailleurs, aucune école primaire n'est gérée par une entreprise privée. Il existe des organisations représentatives, au niveau national, des écoles catholiques et protestantes mais ces organisations ont surtout vocation à défendre les intérêts des écoles et n'exercent aucun pouvoir de tutelle sur elles. En 2000, 68 pour cent des élèves du primaire fréquentaient une école privée, catholique ou protestante le plus souvent. Si ces écoles avaient au départ une origine religieuse, aujourd'hui, elles se distinguent principalement par leur réputation de qualité.

Les établissements privés ne font pas partie des traditions de la **Suède**, ce qui n'a pas empêché ce pays d'introduire, en 1992, un système de financement proche du système batave au niveau de la scolarité obligatoire (primaire et premier cycle du secondaire). Suite à cette réforme, les établissements privés ont connu un fort développement et dans les régions où public et privé étaient en forte concurrence, les résultats des établissements publics se sont améliorés. Les établissements privés (*fristående grundskolor*) peuvent désormais compter sur des financements publics à des conditions identiques à celles accordées aux établissements publics de la même circonscription, mais en contrepartie, ils n'ont pas le droit de prélever des frais de scolarité. Quant aux financements accordés aux établissements publics, ils sont modulés en fonction des effectifs. Si, en théorie, les parents ont la possibilité de choisir l'établissement public dans lequel ils souhaitent scolariser leur(s) enfant(s), y compris dans une ville autre que leur ville de résidence, dans la pratique, ils font peu usage de cette possibilité car les établissements accueillent en priorité les élèves vivant à proximité. En outre, les établissements privés n'ont pas le droit de refuser d'accueillir des élèves issus de la localité où ils sont implantés. La proportion d'élèves scolarisés dans le privé est passée de 1 pour cent en 1992 à 4 pour cent en 2000/2001. Fait unique au monde, les écoles confessionnelles ne représentent que 15 pour cent des établissements privés. La majorité des établissements privés (60 pour cent) soit se considèrent comme non spécialisés, soit adhèrent à certaines idées sur la pédagogie. Les 25 pour cent restants mettent l'accent sur certaines matières, comme les arts, dispensent leur enseignement dans des langues étrangères ou ont une dominante ethnique particulière. Le développement des établissements privés depuis 1992 résulte principalement de leur capacité à séduire les élèves scolarisés dans le public en mettant en avant le caractère non spécialisé de leur programme. Les établissements organisés sur le modèle d'entreprises privées ont largement bénéficié de cette tendance puisqu'ils représentent désormais 34 pour cent des établissements privés (alors qu'ils étaient inexistantes en 1992). Le solde se répartit entre coopératives gérées par des enseignants – ou des parents d'élèves –, associations et fondations sans but lucratif. Dans les établissements du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (*gymnasieskolor*), des réformes du même type ont été lancées et en l'espace de cinq ans, la proportion d'élèves scolarisés dans le privé est passée de moins de 1 pour cent à 3 pour cent.

Source: Peterson (2001), Dijkstra (2001), Bergström et Sandström (2001) ainsi que des sources nationales.

ne soient pas condamnés à continuer de fréquenter les établissements peu performants. Enfin, aux États-Unis, le réseau des *Magnet Schools* fait du libre choix de l'établissement scolaire un outil de promotion de l'intégration.

La solution qui consiste à confier à des entreprises privées la gestion d'établissements publics, voire de circonscriptions scolaires entières, est une autre méthode d'ouverture à la concurrence susceptible de prévenir les risques de sélection des élèves inhérents à la formule du libre choix de l'établissement. Cette solution peut également faciliter le redéploiement de moyens vers les zones défavorisées. Dans les pays de l'OCDE, elle n'a pour l'instant été testée qu'à une échelle limitée et essentiellement aux États-Unis, où environ 0.3 pour cent des élèves soumis à l'obligation scolaire sont inscrits dans ce type d'établissements. Même s'il n'est pas retracé dans les chiffres présentés au graphique 1, le phénomène des cours particuliers, qui ont lieu en dehors des horaires scolaires, n'est pas négligeable dans certains pays dont la Corée, où il s'est même développé de façon très importante au cours des dernières décennies.

### ***Éducation post-obligatoire***

La place des établissements privés croît avec le niveau d'études et l'orientation professionnelle du cursus.

- Dans la plupart des pays, les établissements privés accueillent une proportion plus importante d'élèves au niveau du deuxième cycle du secondaire qu'aux niveaux du primaire et du premier cycle du secondaire (graphique 1, panel B).
- Dans la moitié des pays de l'OCDE, les établissements d'enseignement supérieur privés accueillent plus d'un étudiant sur cinq inscrits à des programmes de formation pratique et technique préparant à un métier précis (chapitre 1, panel C). Si l'on se concentre sur l'Europe, c'est à ce niveau d'études que les établissements privés sont les plus présents. Ainsi, en Finlande, en Norvège, en République tchèque, en Autriche, en Allemagne, en Islande et en Suisse, entre 20 et 55 pour cent des étudiants sont inscrits dans le privé, alors que pour les niveaux d'études inférieurs, cette proportion atteint tout au plus 10 pour cent. Si les établissements d'enseignement supérieur privés attirent autant les étudiants, c'est en grande partie du fait de leurs liens privilégiés avec l'industrie.
- Au Japon et en Corée, les universités privées indépendantes sont très présentes. Dans ces deux pays, quatre étudiants sur cinq fréquentent des établissements d'enseignement supérieur privés et les grandes universités traditionnelles sont en général publiques (graphique 1, panels C et D). En Pologne, au Mexique, aux États-Unis et au Portugal, les établissements privés indépendants accueillent une proportion considérable d'étudiants inscrits à

des cursus d'enseignement supérieur théoriques ou à des programmes de formation à la recherche de pointe et en tout état de cause, plus élevée qu'à d'autres niveaux d'études (graphique 1, panel D).

Globalement, deux axes d'évolution se dégagent : les établissements privés jouent un rôle de plus en plus important et les établissements publics se voient accorder davantage d'autonomie de fonctionnement en même temps qu'ils sont soumis à une concurrence plus forte. Ainsi, aux États-Unis, les universités privées ont réussi, au cours des années 90, à porter à 35 pour cent leur part dans le total des étudiants inscrits, soit une augmentation d'un tiers. La Hongrie, la Pologne et la République tchèque, soucieuses d'augmenter leurs capacités d'accueil des étudiants, s'emploient activement à mettre en place des universités privées indépendantes et à accroître leur rôle. De la même façon, en Allemagne et en France, les universités privées proposant, à des salariés en poste, des MBA et des cursus spécialisés dans les technologies de l'information et de la communication ont le vent en poupe. En Autriche, les pouvoirs publics ont mis en place un système d'accréditation des établissements privés d'enseignement supérieur aussi bien nationaux qu'étrangers, qui a eu pour effet d'ouvrir le marché à de nouveaux venus et de diversifier l'offre d'enseignement. Dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur, certains pays de l'OCDE, notamment le Royaume-Uni, ont introduit des réformes ayant pour objet de faire passer certaines écoles et universités du statut d'établissements publics au statut de fondations privées qui leur donne davantage de souplesse de fonctionnement.

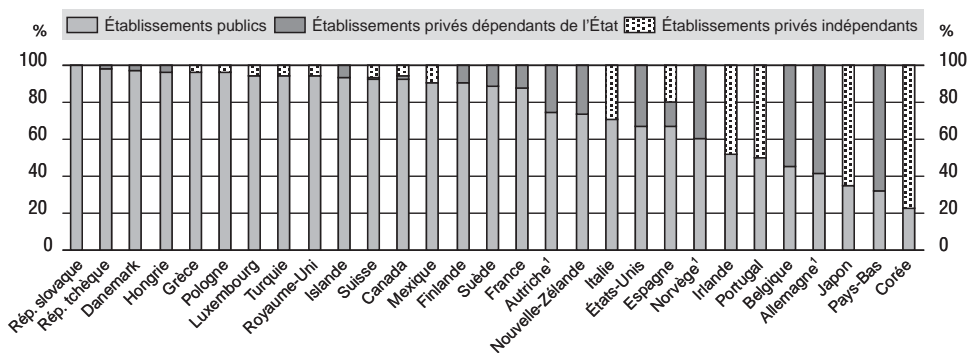
Parallèlement, on note une évolution vers l'introduction d'incitations, génératrices de gains d'efficience, dans les formules de financement des établissements publics et privés. Cette tendance est plus affirmée qu'au niveau de la scolarité obligatoire dans la mesure où les étudiants sont plus mobiles et a priori mieux informés (pour autant que soient publiées des évaluations, réalisées par des professionnels, sur les cursus disponibles), ce qui favorise la concurrence entre établissements. La politique, pratiquée par l'Australie, la Belgique, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, d'allocation automatique de financements aux établissements universitaires sur la base du nombre d'étudiants inscrits s'apparente à un système de chèques-service implicite : les universités se voient récompensées d'avoir su attirer des étudiants grâce à l'amélioration de la qualité de leurs cursus et, lorsque les financements sont conditionnés à la réussite aux examens (cas du Danemark), d'avoir su réduire le taux d'étudiants qui abandonnent leurs études en cours de route. La Finlande, la Norvège et la Suède ont adopté des systèmes de financement mixtes assis sur différents indicateurs de performances, dont le nombre d'étudiants qui quittent l'université avec un diplôme en poche.

## Éducation et accueil des jeunes enfants<sup>10</sup>

Les structures d'accueil des enfants d'âge préscolaire vont des crèches axées sur l'acquisition d'apprentissages aux dispositifs d'accueil familial de jour, en passant par les garderies. Le niveau et la forme des financements publics ne sont pas les mêmes dans ces trois cas. En ce qui concerne les crèches, les financements publics sont le plus souvent alloués aux établissements publics plutôt qu'aux parents sous la forme de subventions. De ce fait, dans la plupart des pays de l'OCDE, les établissements publics accueillent un pourcentage d'enfants un peu plus élevé que les garderies et crèches privées (graphique 2). En ce qui concerne les dispositifs d'accueil familial de jour, les financements publics, on le comprendra aisément, sont le plus souvent accordés sous la forme de subventions et de crédits d'impôt, ce qui laisse aux usagers une plus grande liberté de choix. Les financements publics directs et indirects (*via* les crédits d'impôt) consacrés à l'éducation et à l'accueil des enfants d'âge préscolaire représentent, selon les pays de l'OCDE, entre 0 et 3 pour cent du PIB. Ces disparités s'expliquent par les différences qui existent entre les pays en termes de taux de couverture des structures d'accueil collecti-

Graphique 2. **Établissements d'éducation et d'accueil des jeunes enfants – répartition public/privé, 2000**

Proportion d'enfants de plus de trois ans inscrits en maternelle ou en garderie



Note : Sont inclus les programmes d'enseignement dispensés en maternelle et en garderie, tels qu'ils sont recensés dans la base de données de l'OCDE sur l'éducation, conçus pour développer les facultés d'apprentissage et favoriser l'épanouissement émotionnel et la sociabilité des enfants ayant entre 3 ans et l'âge de scolarité obligatoire. Voir aussi note se rapportant au graphique 1.

1. Les données disponibles pour l'Autriche, la Norvège et l'Allemagne ne permettent pas de calculer avec précision les parts de marché respectives des établissements privés dépendants de l'État et des établissements privés indépendants. Toutefois, dans la mesure où pour nombre d'établissements de ces pays, les financements publics représentent une part importante de leurs ressources, les établissements privés sont classés ici dans la catégorie des établissements privés dépendants de l'État.

Source : Base de données de l'OCDE sur l'éducation, 2002.

ves, de répartition entre financements publics et privés et par le fait que l'âge de début de la scolarité obligatoire n'est pas le même partout.

Du point de vue du cadre d'analyse défini plus haut, les services d'accueil des jeunes enfants se prêtent particulièrement bien à une ouverture à la concurrence *via* le système de libre choix. Les parents ont tout à gagner d'un système leur permettant d'obtenir des services bien adaptés à leurs besoins. D'autre part, contrairement à ce qui se passe au niveau de la scolarité obligatoire, les risques d'écramage et de sélection sont limités. Qui plus est, dans la mesure où les services d'accueil des jeunes enfants font appel à des personnels moins spécialisés que l'enseignement, la perte, par les pouvoirs publics, de leur situation de monopsonne sur le marché du recrutement ne pose problème que si la réglementation ou les conventions collectives imposent le recrutement de personnels au profil bien précis.

Quelques pays ont introduit des réformes de fond instaurant des systèmes proches des formules de chèques-service. Ces réformes consistent à acheminer la *totalité* des financements publics *via* les usagers dans le but de mettre au même niveau le montant des financements publics alloués, pour chaque enfant, aux établissements publics et privés. C'est l'Australie qui a entrepris la réforme la plus radicale : l'ancien système, fondé sur la distribution de dotations aux organismes sans but lucratif et aux collectivités locales, a été abandonné. Dans le nouveau système, les familles reçoivent une allocation (*Child Care Benefit*) utilisable dans les établissements d'accueil agréés par l'État fédéral<sup>11</sup>. Cette solution permet de répartir équitablement les subventions publiques entre les différentes formules de garde collectives proposées, y compris les garderies de proximité, à but lucratif ou non et, dans une certaine mesure, les structures d'accueil familial de jour. Toutes les familles ont droit à une somme minimale et les familles à faible revenu sont davantage aidées que les autres. En Norvège et aux Pays-Bas, des réformes de fond du même type sont à l'étude. Aux États-Unis, depuis le début des années 90, le dispositif fédéral d'aide aux familles pour l'accueil des jeunes enfants a de plus en plus recours aux chèques-service : alors qu'auparavant, le dispositif reposait sur l'octroi de financements aux établissements publics directement, la distribution de dotations à des établissements privés préalablement sélectionnés ou encore la passation de marchés de sous-traitance avec ces mêmes établissements, aujourd'hui, les bénéficiaires reçoivent un chèque-service ou une allocation utilisable dans des structures d'accueil plus diversifiées que dans le système précédent.

Les formules de subventions et de crédits d'impôt accordés sur présentation d'un justificatif des dépenses engagées pour l'achat de services d'accueil auprès de prestataires privés ressemblent à la formule des chèques-service. On les rencontre dans de nombreux pays de l'OCDE (tableau 2)<sup>12</sup>. A l'instar des chèques-service, ces subventions et crédits d'impôt consistent à allouer des financements publics directement aux intéressés. Les parents sont ainsi incités à choisir, parmi différentes formules d'accueil familial de jour et de garderie, celle qui est à la fois la moins

Tableau 2. **Subventions et crédits d'impôts au titre des frais de garde d'enfants**  
Dispositifs en place à la fin des années 90 ou la dernière année pour laquelle on dispose de données

	Description du dispositif <sup>2</sup>	Montant par mois et par enfant en euros <sup>1</sup>		
		-100	100-500	500-
<b>Australie</b>	Allocation ( <i>Child Care Benefit</i> ) pour les familles qui font appel à des prestataires agréés par l'État fédéral. Toutes les familles ont droit à un montant minimal mais les familles à faible revenu sont davantage aidées que les autres.		x	
<b>Belgique</b>	Possibilité de déduire du revenu imposable jusqu'à 80 % des frais de garde réels. Le montant maximal du crédit d'impôt est de 5 à 10 plus élevé pour les parents actifs que pour les parents sans emploi.	x	x	
<b>Canada</b>	Subventions limitées, et réservées aux familles à faible revenu. Versées directement au prestataire. Crédit d'impôt au titre des frais de garde engagés par les parents occupant un emploi.		x	
<b>Danemark</b>	Les collectivités locales peuvent allouer des subventions aux parents qui souhaitent faire garder leur(s) enfant(s) par des prestataires privés ou qui s'organisent avec d'autres parents.		x	
<b>Finlande</b>	L'accueil des jeunes enfants dans des garderies privées ou dans des structures d'accueil familial de jour donne droit à des subventions, versées directement au prestataire. Montant forfaitaire de base augmenté de sommes modulées en fonction des revenus.		x	
<b>France</b>	Versement de subventions aux parents qui font appel à des assistantes maternelles agréées ou qui emploient des nourrices à domicile. Crédits d'impôt couvrant 25 % des frais de garde pour les parents qui travaillent ou bien 50 % pour les parents qui emploient une personne à domicile (crédit d'impôt plafonné).	x	x	
<b>Allemagne</b>	Subventions limitées et réservées aux familles à faible revenu qui font garder leurs enfants dans des garderies ou des structures d'accueil familial de jour agréées par les autorités locales. Crédit d'impôt pour les parents actifs qui élèvent seuls leur enfant et pour les couples mariés, si l'un des conjoints est malade ou handicapé.	x	x	
<b>Luxembourg</b>	Crédit d'impôt destiné à couvrir une partie des frais de garde (dans des structures publiques ou privées) des enfants de moins de 14 ans. Ce crédit d'impôt vient réduire le revenu imposable à condition qu'un justificatif des frais engagés soit produit et est plafonné.	x		



Tableau 2. **Subventions et crédits d'impôts au titre des frais de garde d'enfants** (suite)  
Dispositifs en place à la fin des années 90 ou la dernière année pour laquelle on dispose de données

Description du dispositif <sup>2</sup>	Montant par mois et par enfant en euros <sup>1</sup>		
	-100	100-500	500-
<b>Pays-Bas</b> Crédit d'impôt couvrant une partie des frais de garde, si celle-ci est confiée au secteur privé et dans la limite d'un certain plafond.		x	
<b>Royaume-Uni</b> Crédit d'impôt pour les familles à faible revenu ou revenu intermédiaire.		x	
<b>États-Unis</b> Subventions limitées, et réservées aux parents à faible revenu occupant un emploi. Plafond variable selon les États.	x	x	
Crédit d'impôt accordé aux parents qui travaillent au titre des frais de garde réels, dans certaines limites.	x		

1. Dans la mesure où le montant des subventions et des crédits d'impôt est souvent fonction du revenu et d'autres critères, certains dispositifs peuvent apparaître dans plusieurs colonnes.

2. Voir Lundsgaard (2002) pour plus de détails sur les différents dispositifs.

Source : OCDE, sur la base de sources nationales.

coûteuse et la plus adaptée à leurs besoins. Cela étant, ce système de subventions et de crédits d'impôt peut créer une distorsion de concurrence à l'avantage des structures d'accueil qui se financent par d'autres moyens. En effet, aucun des pays recensés au tableau 2 n'alloue plus de 500 euros par mois et par enfant à titre de subventions ou de crédits d'impôt (et dans la plupart des pays, cette somme est nettement inférieure). Or, souvent, les dotations globales accordées aux établissements publics parallèles sont d'un montant plus élevé. En outre, dans de nombreux pays, ces subventions et crédits d'impôt sont soit réservés aux familles à faible revenu et aux parents qui travaillent afin de les inciter à rester dans l'emploi, soit d'un montant plus élevé pour ces familles. L'octroi de subventions et de crédits d'impôt à ces familles, plutôt que l'accueil de leurs enfants dans des établissements publics à part, peut contribuer à introduire de la mixité sociale dans les établissements. Les systèmes de subventions et de crédits d'impôt se distinguent également en ceci que ce sont les parents qui supportent le coût marginal, contrairement à ce qui se passe dans le cadre de services sous monopole public, qui ne laissent aux usagers aucune prise sur le montant de leur contribution personnelle, précisément parce qu'ils n'ont pas la possibilité de choisir leur prestataire<sup>13</sup>. Il paraît justifié de faire supporter le coût marginal aux parents, à condition que les structures d'accueil n'exercent pas, sur le marché local, une influence telle qu'elle oblige à encadrer les tarifs pratiqués (cf. tableau 1 supra).

Les établissements privés se répartissent entre organismes sans but lucratif et entreprises privées, dans des proportions très différentes d'un pays à l'autre. C'est

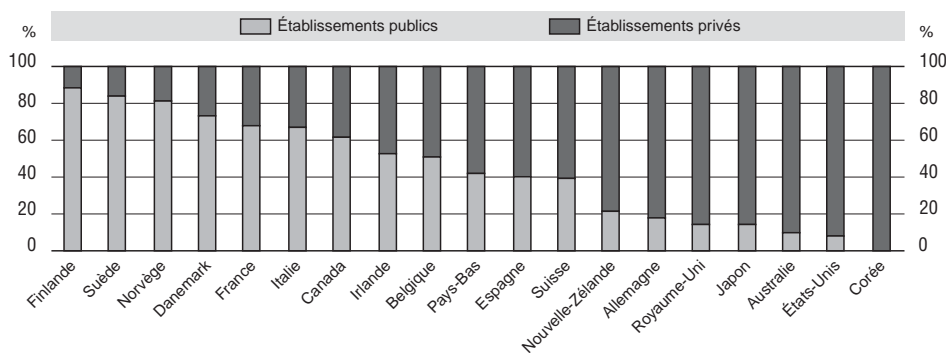
en Australie que les entreprises privées sont les plus présentes, puisque la part de marché des garderies ayant vocation à réaliser des bénéfiques est passée à 73 pour cent après avoir progressé tout au long des années 90. Aux États-Unis, les entreprises privées accueillent 30 pour cent des jeunes enfants ayant besoin d'être gardés. Les services privés d'accueil des jeunes enfants existent également dans la plupart des pays européens, dont la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal (principalement pour les enfants de moins de trois ans) et, dans une mesure beaucoup plus limitée, en Finlande et en Norvège. Même si cela peut surprendre, la formule de l'accueil familial de jour peut être vue comme une façon de résoudre le problème de la surveillance. En effet, en décidant de confier la garde de leur(s) enfant(s) à une personne qu'ils connaissent personnellement, les parents sont assurés que cette personne sera incitée à prêter attention à d'autres aspects moins visibles de son travail car elle sait que si l'on venait à s'apercevoir qu'elle fait preuve de négligence, elle devrait faire le deuil d'une relation à laquelle elle tient. Comme dans le cas des prestataires collectifs, qui tiennent à préserver leur réputation, cette solution permet d'équilibrer incitations à court et à long termes.

### **Soins de longue durée pour les personnes âgées et les handicapés<sup>14</sup>**

Dans les pays de l'OCDE, les soins de longue durée au bénéfice des personnes âgées et des handicapés sont de plus en plus financés par la collectivité. Ces services sont fournis par différents biais : établissements d'hébergement publics et privés, aides à domicile, octroi de subventions pour l'emploi à domicile d'auxiliaires de vie ou encore crédits d'impôt et mesures de soutien des revenus pour les aidants (famille ou amis). C'est dans les pays scandinaves que la part des dépenses publiques consacrée aux soins de longue durée est la plus élevée (environ 3 pour cent du PIB). Cela tient au fait que la collectivité prend à sa charge une partie assez importante des soins en établissements non médicalisés ou des soins prodigués à domicile par des professionnels, ainsi qu'à des facteurs démographiques. A l'inverse, dans les pays d'Europe méridionale et en Asie, les dépenses publiques et le budget consacré à la souscription d'une assurance obligatoire sont limités car l'entourage familial joue un rôle plus important qu'ailleurs.

En général, la collectivité finance les soins de longue durée en maisons médicalisées et en établissements (non médicalisés) privés par le biais de subventions proches de la formule des chèques-service : soit elle rembourse une partie des frais versés par les résidents, soit elle verse une subvention directement à l'établissement d'hébergement, proportionnelle au nombre de résidents qu'il accueille. De ce fait, l'efficacité de la concurrence dépend du choix effectué par les intéressés ou par leurs proches. En Australie, les pouvoirs publics cherchent à encadrer les tarifs pratiqués par les établissements d'hébergement privés : s'ils veulent bénéficier de financements, les établissements n'ont pas d'autre choix que de se soumettre à cet encadrement. Les États-Unis, l'Islande et certaines régions du Canada,

Graphique 3. **Établissements de soins de longue durée pour les personnes âgées – répartition public/privé, fin des années 90**



*Note :* Les chiffres de ce graphique s'appuient sur des sources nationales qui n'utilisent pas toujours les mêmes définitions. Généralement, seuls les établissements offrant des soins médicalisés et/ou une assistance dans les actes de la vie quotidienne sont inclus, contrairement aux sections de long séjour des établissements hospitaliers.

*Source :* OCDE, sur la base de sources nationales.

soucieux d'éviter que les établissements se livrent à l'« écrémage » et que les personnes âgées présentant des pathologies graves se voient refuser l'accès à ces établissements, ont pour leur part mis en place un système de paiement baptisé Groupe d'utilisation des ressources (GUR), en vertu duquel les résidents sont, selon leur état de santé, classés dans différentes catégories assorties de taux de subventions différents. Ce système a été testé dans plusieurs autres pays, dont l'Espagne, la Finlande, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. S'agissant des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de statistiques, la part que représentent les établissements non médicalisés privés dans les capacités d'accueil est très variable : elle va de moins de 20 pour cent (Finlande, Suède et Norvège) à plus de 80 pour cent (Allemagne, Royaume-Uni, Japon, Australie, États-Unis et Corée) (graphique 3). Une bonne partie de ces établissements sont des organismes sans but lucratif encadrés de très près par les pouvoirs publics. En revanche, aux États-Unis, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, au Portugal et au Royaume-Uni, une proportion importante des établissements sont gérés par des entreprises privées (aux États-Unis, 69 pour cent des maisons médicalisées sont dans ce cas).

Il existe de plus en plus de dispositifs d'allocations et de crédits d'impôt soit au bénéfice de l'entourage familial des personnes âgées ou des handicapés pour l'inciter à continuer de les entourer de ses soins, soit au bénéfice des intéressés eux-mêmes afin qu'ils puissent employer un auxiliaire de vie qu'ils auront personnellement choisi (tableau 3). Les usagers ont ainsi plus de chances d'obtenir des

services extrêmement souples et adaptés à leurs besoins. Par ailleurs et sous réserve que les personnes âgées ou les handicapés disposent de toutes leurs facultés mentales et sachent s'affirmer, ce type de dispositif devrait permettre d'assurer un suivi de la qualité plus satisfaisant que celui qu'on peut attendre lorsqu'un prestataire en situation de monopole se décharge en partie de cette responsabilité sur les pouvoirs publics. Le nombre de bénéficiaires de ces programmes varie considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, ils ne concernent qu'un nombre très faible d'usagers lorsqu'ils sont mis en œuvre dans le cadre d'expériences pilotes, alors qu'en Allemagne, les deux tiers des personnes bénéficiant de soins de longue durée financés par la collectivité sont concernés. Comme dans la formule des chèques-service, ces programmes consistent à allouer des financements publics directement aux intéressés plutôt qu'aux établissements. Par ailleurs, l'usager peut choisir la personne qui s'occupera de lui et qui recevra à ce titre des financements publics. En revanche, les dispositifs qui ont été mis en place en Allemagne, en Autriche et en Finlande se différencient des formules de chèques-service en ceci que les usagers sont libres de dépenser l'argent comme ils le souhaitent. Dans le cadre de ce système très souple, ils peuvent ainsi décider d'affecter pour partie l'argent à l'acquisition d'appareillages et pour partie à l'emploi d'un auxiliaire de vie. De ce fait, ce système s'apparente davantage à une mesure de soutien des revenus. Le système de budgets personnels introduit aux Pays-Bas est lui aussi relativement souple mais ce budget doit obligatoirement être utilisé pour des dépenses de soins auprès d'un prestataire agréé par un organisme public. En accordant des allocations et des crédits d'impôt pour encourager les modes de soins informels, les pouvoirs publics poursuivent notamment l'objectif de diminuer la nécessité de faire appel aux services des établissements spécialisés, les maisons médicalisées notamment, car plus coûteux. Même lorsque les allocations sont très généreuses – elles dépassent largement les 500 euros par mois en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Finlande, en France et en Suède (tableau 3) –, elles reviennent tout de même moins cher à la collectivité que les soins en établissement. En d'autres termes, le subventionnement des modes de soins informels permet de réduire les dépenses publiques dans la mesure où l'entourage familial et autres aidants non professionnels sont généralement davantage prêts à donner de leur temps, y compris à des horaires atypiques<sup>15</sup>. En revanche, pour éviter que la collectivité finance des soins familiaux qui seraient prodigués de toute façon, la France et les États-Unis prévoient que les allocations ne peuvent être versées aux conjoints ; au Royaume-Uni, aucun membre de l'entourage familial ne peut en bénéficier (tableau 3).

Certains pays ont fait le choix de sous-traiter auprès d'un nombre limité d'entreprises privées et d'associations les prestations d'aide à domicile financées par la collectivité. Dans certains cas, les contrats sont attribués à l'issue d'un processus classique d'appel d'offres. Dans d'autres cas, les contrats sont passés auprès de plusieurs prestataires parmi lesquels l'usager peut faire son choix. Les

Tableau 3. **Allocations et crédits d'impôts consentis au titre de soins de longue durée hors établissement**

Dispositifs en place en 1999/2000 ou la dernière année pour laquelle on dispose de données

Description du dispositif <sup>2</sup>	Possibilité d'employer un membre de la famille	Montant par mois en euros <sup>1</sup>		
		-100	100-500	500-
<b>Australie</b> Complément de revenu versé, sous condition de ressources, à l'aidant qui s'interdit d'exercer une autre activité pendant plus de 20 heures par semaine. Allocation versée aux proches qui accueillent chez eux une personne âgée qui remplit les conditions pour être admise en maison médicalisée.	Oui		x	
	Oui	x		
<b>Autriche</b> Allocation versée aux personnes handicapées nécessitant des soins intensifs. L'intéressé peut utiliser cet argent comme il le souhaite.	Oui		x	x
<b>Canada</b> Crédit d'impôt versé aux personnes à faible revenu qui vivent sous le même toit qu'un handicapé de plus de 65 ans qui fait partie de leur famille ou qui s'occupent de lui. Versement d'une subvention au soignant pour l'embauche d'une aide à titre temporaire. Le soignant peut embaucher la personne de son choix.	Oui	x		
	Oui	x		
<b>Danemark</b> Les handicapés nécessitant des soins intensifs peuvent choisir, parmi leur entourage, la personne qui s'occupera d'elles, pour une durée maximum de six mois. Cette personne est employée par la collectivité locale dans les mêmes conditions que les employés municipaux.	Oui			x
<b>Finlande</b> Versement d'une allocation à l'aidant que la personne âgée a choisi (totale liberté de choix). Les soignants non professionnels cumulent des droits à pension, financés par la municipalité. Ce dispositif concerne 2 % des personnes âgées. Versement d'une allocation aux personnes handicapées et aux personnes retraitées dépendantes. Cette allocation peut être librement utilisée et couvre 4 % de l'ensemble des personnes âgées.	Oui	x	x	x
	Oui	x	x	
<b>France</b> Versement, sous condition de ressources, d'une allocation aux personnes âgées. Cette allocation peut servir à financer le placement en établissement ou l'embauche d'un auxiliaire de vie. L'embauche d'un proche, à l'exception du conjoint, est autorisée à condition qu'il soit sans emploi et qu'il ne perçoive aucune retraite.	Oui, sauf les conjoints		x	x

Tableau 3. **Allocations et crédits d'impôts consentis au titre de soins de longue durée hors établissement (suite)**

Dispositifs en place en 1999/2000 ou la dernière année pour laquelle on dispose de données

Description du dispositif <sup>2</sup>	Possibilité d'employer un membre de la famille	Montant par mois en euros <sup>1</sup>		
		-100	100-500	500-
<b>Allemagne</b> Les personnes remplissant les conditions requises ont le choix entre bénéficier de prestations et recevoir une allocation. Cette allocation représente environ la moitié de la valeur des prestations. Elle peut être utilisée par les bénéficiaires comme bon leur semble. Entre 50 et 70 % des personnes éligibles choisissent cette solution.	Oui		x	x
<b>Pays-Bas</b> Mise à la disposition des personnes âgées et des handicapés d'un certain budget qu'ils peuvent utiliser auprès de travailleurs sociaux indépendants, d'entreprises privées ou d'associations, de personnes de leur famille ou d'amis ou encore pour acheter des appareillages. Pour pouvoir prétendre à ce budget, les usagers doivent conclure un accord écrit avec un organisme public régional qui précise leurs droits et obligations. En outre, c'est aux usagers qu'il incombe de trouver un prestataire de qualité.	Oui		x	
<b>Suède</b> Versement d'une allocation aux proches ou aux amis d'un malade en phase terminale qui prennent un congé pour s'occuper de lui à plein-temps.	Oui		x	x
<b>Royaume-Uni</b> Versement d'une allocation à l'aidant, à condition qu'il dispose de faibles revenus et qu'il ne soit pas un étudiant à plein-temps.	Non		x	
<b>États-Unis</b> Versement d'allocations aux personnes âgées et aux handicapés. Le dispositif connaît certaines variantes selon les États. L'embauche de membres de l'entourage familial est autorisée mais, dans la plupart des États, pas celle du conjoint.	Oui à l'exception, dans la plupart des États, des conjoints	x	x	

1. Dans la mesure où le montant des subventions et des crédits d'impôt est en général fonction des besoins, mesurés par exemple par le taux d'invalidité, certains dispositifs peuvent être placés dans plusieurs catégories.

2. Voir Lundsgaard (2002) pour plus de détails sur les différents dispositifs.

Source : OCDE, sur la base de sources nationales.

pouvoirs publics se réservent toutefois la possibilité de ne retenir que certains de ces prestataires lors de la reconduction des marchés afin de ne pas relâcher la pression de la concurrence. Dans les pays nordiques et au Royaume-Uni, les prestations d'aide à domicile restent en majorité assurées par des organismes publics.

## Services de l'emploi

Il est de pratique courante, au sein des pays de l'OCDE, de recourir aux services d'une large gamme d'établissements d'enseignement publics et semi-publics ainsi qu'à des entreprises privées pour la formation des demandeurs d'emploi. En revanche, les services d'aide personnalisée et de rapprochement entre les demandeurs d'emploi et les offres d'emploi ou « appariement » ne sont dans la majorité des cas pas externalisés. Toutefois, l'Australie et les Pays-Bas ont récemment procédé à des réformes de leurs services publics de l'emploi et les services d'aide personnalisée des demandeurs d'emploi sont désormais confiés à des prestataires privés, y compris des associations locales et des entreprises privées (encadré 4). De même, aux États-Unis, dans le cadre des programmes fédéraux, les autorités locales ont désormais la possibilité de sous-traiter auprès de prestataires privés tous les services de l'emploi quels qu'ils soient. Les autres pays de l'OCDE ne sont pas allés aussi loin. Ainsi, au Royaume-Uni mais aussi en Suède et dans d'autres pays nordiques, les organismes de formation des demandeurs d'emploi qui étaient autrefois publics sont devenus des organismes indépendants. En France, les associations prennent une large part à la formation des demandeurs d'emploi financée par la collectivité. Enfin, la Suisse a mis en place des indicateurs de performance détaillés facilitant les comparaisons afin d'améliorer la manière dont les services publics de l'emploi sont gérés. Le plus souvent, le coût des services de l'emploi ne représente qu'un faible pourcentage du PIB mais reste loin d'être négligeable si l'on prend en compte le fait que des services non productifs comme le versement d'indemnités de chômage peuvent, eux, avoir un coût élevé.

Pour que les incitations économiques adressées aux prestataires de services de l'emploi soient adaptées, il convient de porter une attention particulière aux indicateurs de performance associés aux mécanismes de financement. Beaucoup plus que tout autre service analysé dans le présent article, les services de formation et d'aide à la recherche d'emploi sont très largement fonction des besoins des individus. Les relations entre les pouvoirs publics, en tant que pourvoyeurs de financements, et les prestataires de services de l'emploi ne peuvent par conséquent être définies dans un contrat très détaillé et exhaustif. En outre, dans la mesure où une proportion significative de demandeurs d'emploi ne sont pas nécessairement très motivés (cf. tableau 1 supra), la liberté de choix de l'usager *ne peut pas* à elle seule garantir une concurrence efficace où les usagers assureraient, pour le compte des pouvoirs publics, le suivi des prestataires en recherchant activement ceux qui sont capables de leur fournir le service le plus efficace et le mieux adapté à leurs besoins. Les pays de l'OCDE qui font appel à plusieurs prestataires pour les services de l'emploi s'appuient par conséquent, en général, sur des contrats assez souples qui lient les financements aux résultats, définis par des indicateurs précis. L'idée est, d'une part, de se donner la possibilité de les renégocier si les besoins évoluent et,

#### Encadré 4. Services de l'emploi en Australie et aux Pays-Bas

En **Australie**, le Service de l'emploi fédéral (*Commonwealth Employment Service* ou CES) a été remplacé en mai 1998 par le Réseau pour l'emploi (*Job Network*). Dans le cadre de ce nouveau dispositif, un grand nombre d'associations et d'entreprises privées se partagent le marché des services publics de l'emploi (appariement des offres et des demandeurs d'emploi, formation à la recherche d'emploi et aide intensive personnalisée en direction des demandeurs d'emploi les moins bien armés face à l'emploi). Pour bénéficier des services du Réseau, les demandeurs d'emploi doivent dans un premier temps s'adresser à *Centrelink*, organisme national qui traite par ailleurs les demandes et les versements de prestations diverses, dont les prestations de chômage. Si leur dossier est accepté, les demandeurs d'emploi peuvent alors choisir un prestataire parmi ceux qui ont été retenus à l'issue d'un processus d'appel d'offres.

Les prestataires sont rémunérés en fonction de leurs résultats. Ainsi, pour prendre un exemple, le prestataire reçoit une certaine somme lorsqu'un demandeur d'emploi débute une formation, somme qui sera complétée par une autre, plus importante, si le participant trouve un emploi à l'issue de cette formation et qu'il parvient à le conserver pendant au moins 13 semaines. Le niveau de certains honoraires a été fixé par référence aux offres faites par les différents soumissionnaires lors de l'appel d'offres. Le deuxième appel d'offres lancé en 2000 suite aux deux premières années de fonctionnement du Réseau pour l'emploi a remporté un tel succès que les autorités n'ont eu que l'embaras du choix. Les prestataires qui ont été retenus avaient en moyenne réussi, au cours de la première phase du Réseau pour l'emploi, à placer 25 pour cent de demandeurs d'emploi de plus que les autres.

L'ouverture à la concurrence des services de l'emploi a profondément modifié le paysage en permettant l'arrivée de nouveaux intervenants, certains spécialisés dans des publics bien particuliers, d'autres étant plus généralistes. La deuxième phase du Réseau pour l'emploi, qui couvre la période 2000-2003, fait appel à plus de 200 prestataires. La part de marché des associations et des organisations caritatives atteint 45 pour cent et celle des entreprises privées, 47 pour cent. L'organisme public qui a succédé au CES, *Employment National*, a vu son rôle recentré sur le service traditionnel d'appariement et sa part de marché sur le créneau de l'aide intensive au bénéfice des demandeurs d'emploi les moins bien armés face à l'emploi est tombée à 1 pour cent. Quinze pour cent des prestataires s'adressent à des publics particuliers, notamment les handicapés et les populations indigènes. Par ailleurs, entre la première et la deuxième période contractuelle et suite à un redécoupage des secteurs géographiques, le nombre de sites situés en région qui proposent des services de l'emploi a doublé : les prestataires situés dans des régions reculées sont davantage en mesure, grâce à un système de modulation des subventions, de rentrer dans leurs frais.

Les **Pays-Bas** ont, pour leur part, mis en place un système de sous-traitance en janvier 2001. Les personnes qui se retrouvent au chômage doivent d'abord s'adresser au Centre pour l'emploi et les revenus (*Centrum voor Werk en Inkomen, CWI*), organisme



Encadré 4. **Services de l'emploi en Australie et aux Pays-Bas** (suite)

public qui propose des services de conseil et d'appariement, en s'aidant de sa base de données nationale. Les personnes qui peuvent prétendre à des indemnités de chômage ou à une pension d'invalidité sont alors orientées vers l'Institut administratif des assurances des salariés (*Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen*, UWV). Cet organisme est compétent pour l'instruction des demandes d'allocation et le versement desdites prestations ainsi que pour les services d'aide au retour à l'emploi, même s'il est tenu de sous-traiter ces services à des prestataires privés, avec ou sans but lucratif. Les personnes qui remplissent en outre les conditions requises pour pouvoir prétendre à des allocations de subsistance sont orientées vers les services de leur commune qui versent les indemnités et proposent des services d'aide au retour à l'emploi soit eux-mêmes soit, comme il sont désormais incités à le faire, par le biais de sous-traitants.

Pour sous-traiter les services, l'UWV s'appuie sur une classification relativement fine en 22 catégories de demandeurs d'emploi, fonction de la maladie ou du handicap dont ils souffrent et à l'origine de leurs difficultés à retrouver un emploi. Ces catégories sont ensuite divisées en secteurs d'activité et en régions. Pour chaque segment, un ou deux contrats seulement seront attribués par appel d'offres : les demandeurs d'emploi ont donc un choix limité, voire par le choix du tout. Les prestataires qui soumissionnent doivent indiquer leur tarif par demandeur d'emploi pris en charge. En général, ils reçoivent 50 pour cent de ce montant une fois qu'ils ont fait bénéficier le demandeur d'emploi de leurs services d'aide à la recherche d'emploi et les 50 pour cent restants, plus une prime, si la personne parvient à trouver un emploi grâce à ces services d'aide. Les programmes de formation continue, plus lourds, font l'objet d'une rémunération distincte qui ne dépend pas de la capacité du prestataire à faire en sorte que le demandeur d'emploi retrouve du travail.

Au total, en 2002, l'UWV a travaillé avec 41 sous-traitants : Kliq, ancien prestataire public désormais privatisé, détient la part de marché la plus importante (17 pour cent). Le reste du marché est dominé par des prestataires de taille importante ayant des liens avec les anciens organismes sociaux, les compagnies d'assurance et les services d'hygiène et sécurité. Toutefois, la situation évolue sans cesse puisque entre 2001 et 2002, 18 nouveaux prestataires ont obtenu des contrats, nombre d'entre eux étant de jeunes sociétés de taille plus modeste.

Source: OCDE (2001a), Riggs (2000), Webster et Harding (2001), Struyven et Steurs (2002).

d'autre part, de donner la priorité à la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi et éviter ainsi que les prestataires créent artificiellement une demande pour des procédures inefficaces. Toutefois, le fait de conditionner les financements à des indicateurs de résultats, comme la proportion de chômeurs qui ont retrouvé un emploi six mois après avoir suivi une formation ou avoir bénéficié de services d'aide à la

recherche d'emploi, incite fortement les prestataires à l'écrémage. Même à supposer que, grâce à leur efficacité, la formation dispensée ou les services d'aide à la recherche d'emploi augmentent fortement les probabilités de retrouver un emploi, rien ne dit que ce ne sont pas la personnalité et les aptitudes du demandeur d'emploi qui auront fait la différence. Conscients du problème, l'Australie et les Pays-Bas ont décidé de confier à un organisme public le soin de mettre en relation demandeurs d'emploi et prestataires externes de services de l'emploi<sup>16</sup>.

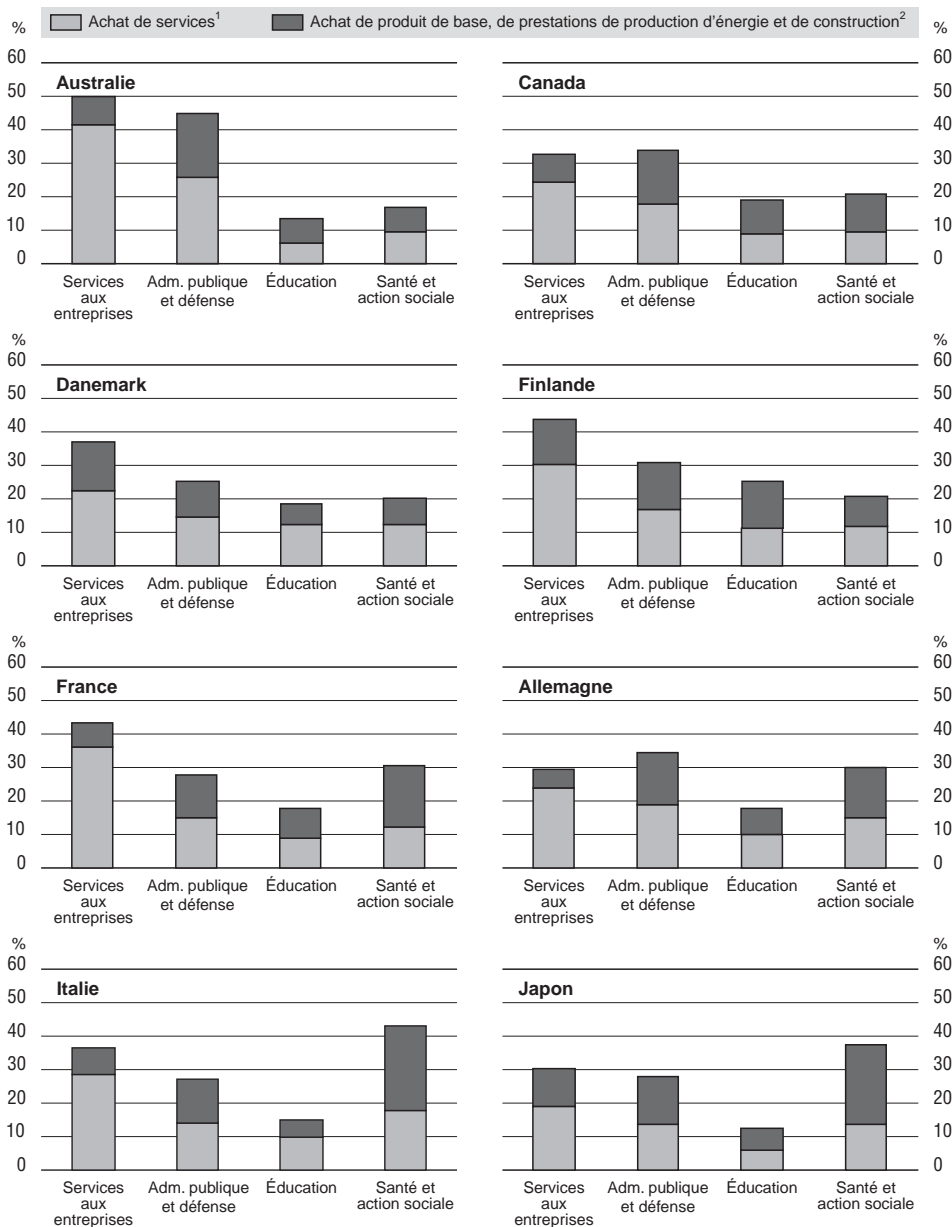
L'efficacité des services de l'emploi dépend pour beaucoup de l'implication active des demandeurs d'emploi naturellement peu motivés. Toutefois, il convient d'être prudent car la législation peut poser des limites à la capacité des prestataires externes de services de l'emploi de sanctionner financièrement les demandeurs d'emploi peu coopératifs. L'Australie a résolu ce problème en mettant en place une procédure par laquelle les prestataires privés sont tenus d'informer *Centrelink* si un demandeur d'emploi ne se présente pas à une formation ou à un autre type de rendez-vous. *Centrelink* est alors juridiquement habilité à suspendre le versement des allocations jusqu'à ce qu'il rencontre la personne pour s'entretenir avec elle. Si la personne a un motif valable à présenter, les versements reprendront immédiatement à compter de la date à laquelle ils ont été suspendus. En réalité, la plupart des pays qui disposent de services publics de l'emploi appliquent des procédures similaires.

### **Externalisation des services de soutien, sous-traitance et partenariats public-privé**

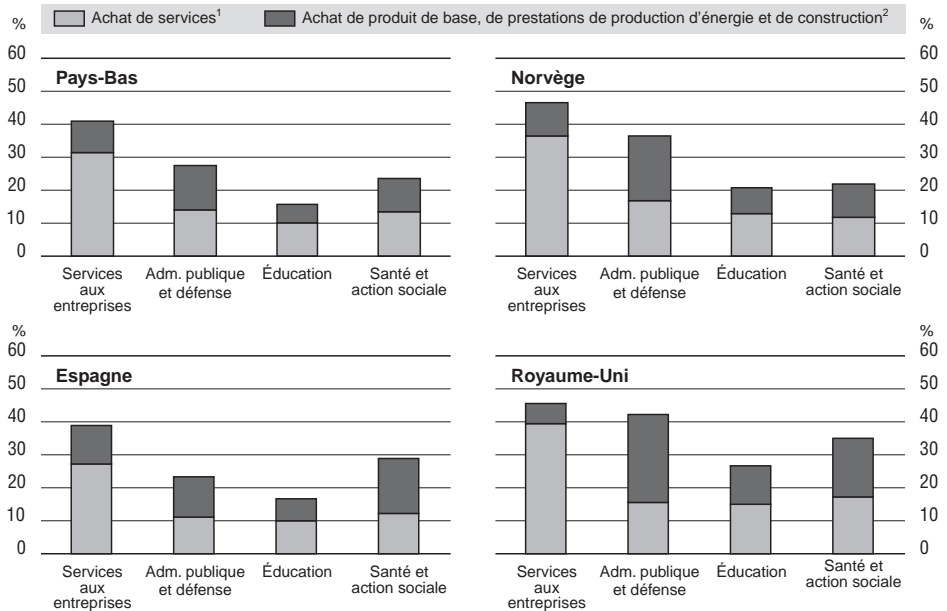
L'externalisation des services de soutien peut être un moyen autre ou supplémentaire d'ouvrir le marché à la concurrence, même si le service final est fourni par un monopole. L'ensemble des pays de l'OCDE externalisent, à des degrés divers, leurs services de soutien mais pour les activités de services aux entreprises, les prestataires publics de services financés sur fonds publics semblent avoir davantage tendance que les entreprises à conserver par-devers eux la fourniture des services de soutien. Les statistiques sur les intrants et les produits permettent d'analyser la combinaison d'intrants utilisée par les différents secteurs (graphique 4)<sup>17</sup>. La part des services de soutien externalisée auprès du privé par les administrations publiques et la défense dans les secteurs des télécommunications, des transports, de la restauration collective, de l'assurance, des technologies de l'information, de l'immobilier et d'autres secteurs représente en moyenne entre 10 et 20 pour cent de la valeur de production de ces services. L'Australie se détache du lot car elle recourt largement à la sous-traitance dans le cadre de la réforme de sa gestion publique. Lorsque les processus de production divergent, il est naturellement difficile de comparer la composition des intrants des différents secteurs. Néanmoins, parce qu'ils ne sont pas très éloignés des activités d'une administration publique et donc, de la composition de ses intrants (cf. premières colonnes du tableau), on peut utiliser comme base de comparaison approchant les activités de services aux entreprises comme les activités comptables, d'audit et de conseil, les activités d'architecture et d'ingénierie et les

Graphique 4. **Sous-traitance, fin des années 90**

Composition des intrants en pourcentage de la valeur de production, sur la base de statistiques sur les intrants et les produits



**Graphique 4. Sous-traitance, fin des années 90 (suite)**  
 Composition des intrants en pourcentage de la valeur de production, sur la base de statistiques sur les intrants et les produits



*Note :* Les données datent de 1998 dans le cas des Pays-Bas et du Royaume-Uni, de 1997 dans le cas du Canada, du Danemark, du Japon et de la Norvège, de 1995 dans le cas de l'Australie, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne et de l'Espagne et, enfin, de 1992 dans le cas de l'Italie.

Le graphique indique d'où proviennent les intrants utilisés pour les services aux entreprises, l'administration publique et la défense, l'éducation et, enfin, la santé et l'action sociale, respectivement. Le solde de la valeur de production est attribuable à la valeur ajoutée produite en interne par les entreprises ou les organismes, selon le cas, sous forme de salaires et de bénéfice d'exploitation. Les achats entre acteurs de l'administration publique, de la défense, de l'éducation, de la santé, de l'action sociale et des services collectifs et les flux financiers au titre de ces achats n'apparaissent pas dans le graphique dans la mesure où les méthodes statistiques varient d'un pays à l'autre. Les activités de services aux entreprises indiquées à des fins de comparaison dans la première colonne de chaque graphique incluent les activités comptables et de conseil, les activités d'architecture et d'ingénierie et les activités juridiques, au sens de la classification ISIC 36. L'administration publique inclut par ailleurs les organismes gérant les dispositifs de sécurité sociale obligatoire.

1. Achats de services correspondent aux entrants provenant des secteurs de communications, transports, assurances et autres types de services fournis aux entreprises (cf. ISIC 27-06).
2. Achats de produits de base, de prestations de production d'énergie et de construction correspondent aux entrants provenant des secteurs ISIC 1-26.

*Source :* Base de données STI/EAS de l'OCDE construite à partir des tableaux sur les intrants et les produits des comptabilités nationales

activités juridiques. D'ailleurs, dans l'ensemble des pays étudiés, la partie services de soutien de ces activités de services aux entreprises est davantage sous-traitée que les autres. La différence est telle qu'il est permis de penser que les pays de l'OCDE pourraient se permettre de sous-traiter plus largement leur administration publique. Pour

l'éducation et également, dans certains pays, pour la santé et l'action sociale, le pourcentage d'intrants achetés à l'extérieur est encore plus faible, mais il faut bien reconnaître que dans ces domaines, les activités de services aux entreprises ne sont peut-être pas une base de comparaison aussi pertinente.

Les services de soutien peuvent aussi être externalisés auprès d'autres niveaux de collectivités publiques. Ainsi, en Autriche, la majeure partie du parc immobilier de l'État occupé par des universités et des ministères fédéraux a été transférée à l'entreprise 100 pour cent publique *Bundesimmobiliengesellschaft* (BIG). D'autres pays, dont le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède ont entrepris des réformes du même type au cours des dix dernières années. La sous-traitance entre niveaux de collectivités publiques peut non seulement favoriser les économies d'échelle et la spécialisation dans les services d'entretien, de nettoyage et de gardiennage d'immeubles mais aussi, davantage que cela n'est le cas aujourd'hui, permettre aux établissements publics d'allouer leurs moyens comme elles l'entendent, à condition bien sûr que l'organisme acheteur soit relativement libre de décider auprès de qui se fournir ses services. De fait, les organismes publics qui, pour des raisons historiques, occupent des immeubles peu adaptés à leur besoins pourraient être séduits par la perspective de percevoir des loyers reflétant les prix du marché et être ainsi poussés à déménager dans des locaux plus adaptés<sup>18</sup>.

Les services techniques font apparaître peu de disparités entre les pays, contrairement, on l'a vu, aux services d'accueil des jeunes enfants et aux prestations de soins de longue durée, pour lesquels on trouve d'un côté des pays comme les États-Unis où les entreprises privées et le secteur associatif jouent un grand rôle et, de l'autre, les pays nordiques où les organismes publics et, dans une moindre mesure, le secteur associatif dominant le marché. Si l'on compare les données issues d'enquêtes détaillées et de statistiques officielles pour les États-Unis, la Norvège et le Danemark, on s'aperçoit qu'en ce qui concerne les services techniques comme la collecte des ordures et les services de voirie, ces trois pays recourent plus ou moins dans les mêmes proportions à la sous-traitance (encadré 5).

Les partenariats public-privé, qui s'appuient sur des contrats de portée très vaste prévoyant le financement des investissements par le secteur privé, sont très répandus au Royaume-Uni. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les organismes publics réalisent rarement en interne la construction d'infrastructures comme les routes, les écoles et les hôpitaux et font plutôt appel à des entreprises de travaux publics privées. Toutefois, à partir du début des années 90, les administrations centrales et les collectivités locales britanniques ont conclu un grand nombre de contrats, de portée plus vaste, avec des investisseurs privés auxquels ils ont confié le financement, la conception, la maîtrise d'ouvrage, la maintenance et l'exploitation d'équipements. Désormais, les pouvoirs publics achètent donc une panoplie de services et non plus seulement un actif, et rémunèrent les prestataires en fonction de la disponibilité et de l'état des équipements. En cumulé, la valeur actualisée nette des

### Encadré 5. Importance de la sous-traitance aux États-Unis, en Norvège et au Danemark

Les données du tableau sur l'implication, par service, des prestataires externes proviennent, dans le cas des États Unis, d'une enquête menée dans tout le pays auprès des municipalités et des comtés et, dans le cas de la Norvège et du Danemark, de la comptabilité des municipalités et des comtés. Compte tenu de la disparité des sources (cf. Lundsgaard, 2002), les comparaisons entre pays doivent être interprétées avec prudence. Néanmoins, voici ce que l'on peut dire :

- En ce qui concerne les services techniques essentiels comme la collecte des ordures et la voirie, le pourcentage moyen de sous-traitance est comparable aux États Unis, en Norvège et au Danemark même si, en Norvège, il s'agit surtout d'une sous-traitance entre niveaux de collectivités publiques.
- On note toutefois des différences intéressantes entre ces trois pays en ce qui concerne certains services techniques. Ainsi, en Norvège, les opérateurs privés jouent un rôle nettement plus important qu'aux États Unis pour les transports publics en autobus. Pour ce qui est de la protection contre les incendies, les brigades de sapeurs pompiers volontaires sont très répandues aux États-Unis et le recours à des entreprises privées est une pratique quasi inexistante tant dans ce pays qu'en Norvège. En revanche, au Danemark, la protection contre les incendies est sous traitée à 25 pour cent, le plus souvent auprès d'entreprises privées.

Tableau. Modes de fourniture des services financés sur fonds publics au sein des collectivités locales, des municipalités et des comtés

	États-Unis		Norvège		Danemark
	Autres niveaux de collectivités publiques	Entreprises privées et secteur associatif	Autres niveaux de collectivités publiques	Entreprises privées et secteur associatif	Entreprises privées et secteur associatif <sup>1</sup>
Collecte des ordures ménagères	3	62	40	27	75
Réparation et entretien des routes, travaux de voirie, désenneigement et sablage	5	23	23	2	39
Transports publics en autobus	40	29	7	83	
Protection contre les incendies et les accidents	9	17	12	3	28
Transports en ambulance	12	45	5	59	
Exploitation et entretien des parcs et jardins, installations sportives et cimetières	8	21	4	2	13
Musées	20	54	3	24	18
Bibliothèques publiques	33	11	1	0	12

Note : Voir Lundsgaard (2002) pour plus de détails sur les sources et les méthodes utilisées.

1. Inclut à la fois l'achat de services finals et de services intermédiaires utilisés par les entités publiques qui fournissent le service final, ce qui conduit à des chiffres plus élevés que dans le cas des États-Unis et de la Norvège.

Source : OCDE, sur la base de sources nationales.

Encadré 5. **Importance de la sous-traitance aux États-Unis, en Norvège et au Danemark (suite)**

- Pour les activités récréatives et culturelles, les pays scandinaves ont moins tendance à faire appel à des prestataires externes que les États-Unis : dans ce pays, l'entretien et l'exploitation des parcs et jardins, des installations sportives et des cimetières sont confiés à des entreprises privées et la gestion des musées et des bibliothèques publiques, au secteur associatif.

versements futurs de l'État britannique au titre de ces contrats représente près 4 pour cent du PIB annuel (tableau 4). Par ailleurs, si la majeure partie de ces contrats portent sur la construction et la maintenance d'infrastructures telles que des routes, des voies ferrées, des hôpitaux et des écoles, le programme de partenariats public-privé a été étendu à d'autres types d'infrastructures comme les systèmes d'information et a désormais vocation à couvrir la prise en charge de tous les aspects du fonctionnement de services tels que les services pénitentiaires. La plupart des autres pays européens étudient actuellement systématiquement, lorsqu'il s'agit d'investir dans de nouvelles infrastructures, dans quelle mesure elles ont intérêt à conclure ce type de contrats. Si certains pays, notamment les Pays-Bas, ont adopté ce type de solution pour plusieurs projets de grande envergure, d'autres sont en revanche revenus au modèle classique dans lequel l'État conserve la propriété des infrastructures. En Australie et aux États-Unis, la gestion de plusieurs établissements pénitentiaires privés est sous-traitée dans le cadre de contrats à long terme : les prestataires sont rémunérés sur la base de critères similaires à ceux utilisés au Royaume-Uni dans le cadre des partenariats public-privé<sup>19</sup>.

## CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS A TIRER POUR LES POUVOIRS PUBLICS

Il ressort de cet article que l'objectif d'amélioration de la qualité et de l'efficacité-coûts des services rendus a conduit à ce que financements publics et fourniture de services soient de moins en moins liés. Lorsqu'il y a financement public, cela n'implique pas pour autant que les services doivent être fournis par des organismes publics classiques. Au contraire, les pouvoirs publics, en tant que *principal*, peuvent avoir intérêt à laisser aux *mandataires* qui fournissent les services davantage de marge de manœuvre tout en cherchant à peser sur les incitations qui leur sont adressées. Cette solution permet en effet de mieux

Tableau 4. **Partenariats public-privé avec prise en charge des investissements par le secteur privé**

	Valeur des contrats <sup>1</sup>		Exemples and commentaires
	Mds d'euros	% du PIB	
<b>Australie</b>			Établissements pénitentiaires privés. L'autoroute Budapest-Vienne achevée en 1996 a été autrefois construite et exploitée par un consortium privé. La population s'étant élevée contre le montant des péages, les pouvoirs publics versent désormais des subventions.
<b>Autriche/Hongrie</b>			
<b>Finlande</b>			Autoroute Järvenpää-Lahti, et travaux de remise en état et de maintenance d'une section de 69 km pendant 15 ans. Les financements versés au consortium privé sont fonction du volume du trafic (péages fictifs) et sont plafonnés. Aujourd'hui, la nouvelle politique est de ne sous-traiter que les aspects conception et maîtrise d'ouvrage, et de confier la maintenance aux services de l'équipement compétents.
Transports	0.2		
Total	0.2	0.1	
<b>France</b>			7 300 km d'autoroute, sur un total de 8 800 km, sont soumis à des droits de péage. Sur ces 7 300 km, 800 sont exploités par des entreprises privées. Lorsque le dispositif a été conçu, en 1970, les contrats de concession ont été attribués sans mise en concurrence mais selon le critère de la santé financière des entreprises. Les recettes de péage perçues sur les sections en service devaient permettre de financer les investissements dans de nouveaux tronçons. Les chiffres fournis ici ne portent que sur les projets attribués dans le cadre du nouveau dispositif, qui prévoit que les contrats de concession doivent être attribués à l'issue d'un appel d'offres. Ces projets sont donc comparables aux projets qui se déroulent dans le cadre des partenariats public-privé (PPP) britanniques. Aujourd'hui, le gouvernement s'apprête à privatiser les entreprises publiques concessionnaires d'autoroutes.
Transports	1		
Total	1	0.1	
<b>Irlande</b>			L'autorité nationale compétente pour les infrastructures routières (National Road Authority) a mis en œuvre certains projets sur la base d'un partenariat public-privé et élabore actuellement une série de dispositifs.
<b>Pays-Bas</b>			Les premiers tronçons de la voie ferrée à grande vitesse qui relie Amsterdam à la frontière belge devraient être achevés en 2005 et la construction de la A59, entre Rosmalen et Greffen, est sous-traitée. D'autres gros projets de construction d'infrastructures ferroviaires et routières devraient voir le jour dans le cadre de PPP. Au-delà, les partenariats public-privé concernent désormais l'assainissement de l'eau, la politique de la ville et les centres de recherche et de compétences.
Transports	1.4		
Assainissement de l'eau	0.5		
Total	1.9	0.5	
<b>Pologne</b>			En 1994, un programme de construction de 2000 km d'autoroutes à péage a été lancé ; la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation a été confiée à des entreprises <i>via</i> des concessions. Toutefois, en 2000, seulement 100 km avaient été construits et les recettes de péage sont désormais complétées par des subventions publiques à mesure que de nouveaux tronçons sont ouverts.



Tableau 4. **Partenariats public-privé avec prise en charge des investissements par le secteur privé (suite)**

	Valeur des contrats <sup>1</sup>		Exemples and commentaires
	Mds d'euros	% du PIB	
<b>Portugal</b>			L'intervention du privé, qui a commencé par le secteur des infrastructures routières, se développe rapidement. Ainsi, en 2000, quatorze contrats ont été conclu dans les domaines des transports, de l'eau et de l'énergie.
<b>Suède</b>			Navette ferroviaire entre l'aéroport d'Arlanda et Stockholm.
<b>Suisse</b>			Un partenariat public-privé a été envisagé à une époque pour le projet de construction de nouvelles liaisons ferroviaires transalpines, d'un coût total de 10 milliards d'euros, mais finalement, pour le gros œuvre comme le creusement de tunnels, les travaux sont financés sur fonds publics.
<b>Royaume-Uni</b>			Les partenariats public-privé sont de plus en plus utilisés et dans un grand nombre de domaines (infrastructures routières et ferroviaires, systèmes d'information, services pénitentiaires, hôpitaux et établissements scolaires, notamment). A la mi-2002, quelque 500 accords, portant sur une valeur totale estimée à 50 milliards d'euros, avaient été signés, pour la plupart depuis 1996. Cette valeur devrait encore progresser puisqu'un nombre considérable de partenariats supplémentaires sont annoncés voire en cours d'élaboration.
Transports	29.1		
Santé	7.3		
Éducation	4.3		
Maintien de l'ordre	1.8		
Défense	5.0		
Autres	1.8		
<b>Total</b>	<b>49.3</b>	<b>3.7</b>	
<b>États-Unis</b>			Si les routes à péage sont répandues aux États-Unis, elles sont généralement construites par des entreprises à capitaux publics. De ce fait, le secteur privé n'intervient le plus souvent qu'en souscrivant aux emprunts obligataires. Les établissements pénitentiaires privés accueillent environ 3 % des détenus.

1. Pour illustrer l'ampleur des partenariats public-privé conclus au cours de la dernière décennie, le tableau indique la valeur actualisée nette (VAN) totale des transactions financières attendues pendant la durée de ces partenariats. Il est possible de se faire une idée de l'ampleur et de l'ancienneté des PPP en rapportant la VAN de ces transactions financières au PIB annuel. A noter que la VAN inclut les investissements, les coûts de maintenance et d'autres prestations.

Source : OCDE, sur la base de sources nationales.

définir le service attendu et de promouvoir l'efficacité. Diverses approches sont utilisées à cette fin : introduction d'indicateurs de performance lorsque la fourniture des services est assurée en interne, recours à la sous-traitance et solutions fondées sur le choix de l'utilisateur dans le but d'ouvrir les services à la concurrence. Aux plans technique et pratique, la question de savoir dans quelle mesure il est possible d'ouvrir les services à la concurrence, si oui, dans quelles proportions et au moyen de quels instruments dépend des caractéristiques du service considéré.

- *Les évaluations comparatives et les contrats internes de performance* sont adaptés à la plupart des services, y compris les services de maintien de l'ordre et les services administratifs.
- *L'organisation d'appels d'offres et la sous-traitance* sont bien adaptés à la plupart des services techniques comme les services de nettoyage, la collecte des ordures et la maintenance des immeubles et des équipements. Du reste, les données dont on dispose indiquent que les pays de l'OCDE y ont fréquemment recours. En ce qui concerne les services utilisés par les particuliers, l'organisation d'un appel d'offres en vue de sous-traiter les services auprès d'un prestataire pour une zone géographique et une catégorie d'utilisateurs données peut également se révéler intéressante lorsqu'il apparaît que la formule du libre choix ne stimule pas suffisamment la concurrence ou qu'elle conduit les prestataires à s'adonner à des pratiques contre-productives ou à créer une demande artificielle. C'est pour ces raisons que les services de l'emploi sont plus souvent sous-traités que laissés au libre choix des usagers.
- *Les solutions fondées sur le libre choix de l'utilisateur* peuvent prendre différentes formes : octroi de financements aux prestataires publics en fonction du nombre d'utilisateurs qu'ils prennent en charge, crédits d'impôt ou chèques-service. S'agissant de l'enseignement post-obligatoire, les utilisateurs ont le plus souvent la possibilité de choisir parmi plusieurs établissements publics. Jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, cela est moins souvent possible. Pour l'accueil des jeunes enfants et les soins de longue durée pour les personnes âgées et les handicapés, nombre de pays de l'OCDE font appel à des prestataires d'horizons plus diversifiés : soit ils allouent des subventions ou des crédits d'impôt aux utilisateurs pour les aider à financer l'achat de prestations auprès d'acteurs privés, soit ils aident financièrement l'entourage, si c'est lui qui joue le rôle d'aident.

Globalement, les modalités de mise à contribution du secteur privé pour la fourniture de services financés sur fonds publics sont très variables d'un pays à l'autre. Cela étant, l'ouverture à la concurrence semble être devenue un axe majeur des efforts de réforme des finances publiques. Ces réformes *ne se caractérisent pas* par une évolution prononcée vers la privatisation, contrairement à ce qui se passe, dans de nombreux pays de l'OCDE, pour les services à réseau et les entreprises publiques d'autres secteurs. Les organismes publics présents dans les secteurs de l'éducation, de l'accueil des jeunes enfants et des soins aux personnes âgées sont rarement cédés à des investisseurs privés, les pouvoirs publics préférant augmenter leur marge de manœuvre. En outre, lorsque des réformes sont décidées, le transfert des activités aux prestataires retenus ne se fait que progressivement (à l'exception, dans certains pays, des services de l'emploi). En revanche, les réformes *se caractérisent bien* par l'importance croissante prise par la régulation, laquelle est nécessaire pour rendre la concurrence efficace et prévenir les effets pervers. Il

peut être nécessaire de moduler les taux de financement en fonction des ressources des usagers pour prévenir les pratiques d'écrémage et de sélection des élèves, des personnes âgées et des demandeurs d'emploi, selon le cas. L'encadrement des tarifs facturés aux usagers peut également se révéler nécessaire pour restreindre le pouvoir des monopoles locaux et empêcher que les usagers se retrouvent *de facto* prisonniers d'un prestataire compte tenu des coûts irrécupérables qu'occasionne inévitablement un changement de fournisseur. La publication des résultats de l'évaluation des prestataires peut se révéler pour les usagers un outil d'aide à la décision indispensable et peut également conduire les prestataires à davantage se soucier de leur réputation et les pousser à ne pas relâcher leurs efforts sur la qualité. Des dispositifs sophistiqués conditionnant les financements aux performances peuvent se révéler nécessaires pour s'assurer que les prestataires donnent la priorité aux résultats et non aux procédures, dans des domaines tels que les services de l'emploi. Enfin, lorsque tous les aspects d'un projet d'infrastructure sont sous-traités et que la partie financement est confiée au secteur privé, il convient d'apporter un soin particulier à la rédaction du contrat pour éviter qu'une série d'obstacles ne vienne atténuer la pression de la concurrence. La réussite de l'ouverture à la concurrence des services financés sur fonds publics passe en grande partie par l'étude des expériences menées par les pays de l'OCDE en ce qu'elle permettra de mieux saisir les enjeux de la régulation.

Lorsque l'on réforme, il convient non seulement de s'intéresser au résultat final, mais également de bien gérer la période de transition. Vu la complexité avec laquelle la question de la régulation se pose, il peut être particulièrement judicieux de prévoir une transition progressive car elle permettra de tirer des enseignements et d'apporter des ajustements au dispositif en cours de route. C'est d'ailleurs ce que font l'Australie et les Pays-Bas pour la sous-traitance des services de l'emploi, et ce qu'ils continueront de faire lors des futurs appels d'offres. En outre, l'approche progressive peut présenter l'avantage de laisser le temps à de nouveaux intervenants de s'établir et de se développer et, in fine, de se protéger contre le risque qu'une évolution soudaine de la demande crée des contraintes de capacité. A cet égard, la solution qui consiste à laisser, davantage que cela n'est le cas aujourd'hui, les autorités locales tester différents dispositifs et mettre en place des solutions plus diversifiées peut permettre de résoudre une bonne partie du problème. En effet, des enseignements pourront ainsi être tirés et de nouveaux intervenants auront ainsi le temps de s'organiser. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé dans les pays scandinaves, où les autorités locales ont des prérogatives relativement étendues : les formules de libre choix et, plus généralement, la sous-traitance se sont développées. En revanche, l'obligation faite aux autorités locales d'organiser des appels d'offres pour les services qui étaient jusqu'alors de leur ressort a globalement donné de moins bons résultats. Il semble préférable de s'efforcer d'améliorer la comparabilité des coûts des prestataires, en demandant aux autorités locales de

mettre en place une comptabilité analytique et en accordant le même régime de TVA aux prestataires publics et privés. Lorsque les organismes publics perdent des marchés ou lorsque les usagers changent de prestataire, il est d'une importance capitale, pendant la période de transition, d'accompagner le redimensionnement que cela induit afin de ne pas laisser s'accumuler des capacités excédentaires, qui occasionnent des coûts improductifs.

## NOTES

1. Voir le numéro spécial de cette revue économique consacré à la réforme de la régulation des services de réseau et d'autres secteurs. *Revue économique de l'OCDE*, n° 32, 2001/1.
2. Pour une analyse microéconomique plus poussée des incitations liées à la mise en concurrence et à l'intervention de prestataires issus du secteur privé, voir annexe dans Lundsgaard (2002).
3. Aux Pays-Bas, la législation garantit aux salariés du secteur public qui seraient détachés chez un sous-traitant ayant remporté un appel d'offres que leurs conditions de travail resteront identiques. De manière plus générale, pour les salariés ayant le statut de fonctionnaires et qui à ce titre, bénéficient de la sécurité de l'emploi et d'un régime de retraite spécifique, le passage sous régime de droit privé et le financement des droits à pension acquis est un préalable absolu au recours à la sous-traitance, comme l'a montré Debande (1999). Pour savoir ce qu'il faut faire et ne pas faire pour préserver un climat social serein lors du recours à la sous-traitance, on se reportera aux exemples fournis par Martin (2002).
4. Si l'on fait abstraction des éventuelles retombées positives sur la productivité du travail, le renchérissement de la main-d'œuvre, pour un niveau de qualification donné, pose problème pour l'équilibre des finances publiques. Toutefois, d'un point de vue macroéconomique, ce transfert de surplus induit par la redistribution des cartes sur le marché ne pose en revanche pas de problème. De manière générale, cette redistribution, à condition qu'elle ne résulte pas de pratiques concertées entre les concurrents en présence, autorise une allocation de la main-d'œuvre plus efficiente que lorsqu'il y a un seul acteur en situation de monopole ou de monopsonne. Cela étant, dans la mesure où les financements publics reposent sur une fiscalité dérogatoire aux principes de concurrence, ces transferts au profit des employés se traduisent bien, globalement, par une perte d'efficacité économique.
5. L'exemple des chèques-logement accordés aux familles à faible revenu lorsqu'il existe un parc important d'immeubles anciens à réhabiliter permet de se rendre compte de l'importance et de la complexité de ces barrières. Cette situation se présente notamment lorsque la législation sur les loyers est telle que les propriétaires n'ont aucun intérêt, économiquement parlant, à remettre en état leurs logements et également dans les quartiers en déshérence où le montant des loyers, sous l'effet du marché, tombe à un niveau qui ne permet certes pas de couvrir les coûts incompressibles que représenterait la construction de nouveaux logements, mais qui reste néanmoins suffisant pour couvrir les coûts de gestion des immeubles existants. Dans de telles conditions, l'attribution de chèques-logement aux familles à faible revenu peut se traduire par une hausse des loyers sans que les conditions de logement de ces familles s'améliorent de manière sensible. D'ailleurs, Susin (2002) a constaté que l'attribution, aux États-Unis, de chèques-logement à certaines catégories de population à faible revenu a, du fait de la hausse des loyers non réglementés qui s'est ensuivie, entraîné pour les familles à faible revenu qui

ne bénéficient pas de chèques-logement une augmentation de leurs dépenses de logement qui dépasse le montant global des subventions versées sous forme de chèques-logement.

6. La pénurie de facteurs de production spécialisés, comme des personnels qualifiés, peut exacerber ces tensions budgétaires par le bais de hausses des salaires et des prix venant s'ajouter à l'augmentation du volume de l'offre.
7. Les relations de cause à effet entre nombre de professionnels formés et influence de l'offre sur la demande ont surtout été étudiées pour les services de santé. Richardson (2001) a notamment fait le point sur le sujet récemment. Souvent, on constate que le nombre de médecins influe davantage sur la demande que les honoraires pratiqués.
8. Dans les pays de l'OCDE, la plupart des établissements scolaires privés sont d'origine confessionnelle, une petite partie d'entre eux seulement se réclamant de méthodes pédagogiques alternatives.
9. De la même façon, la politique qui consiste à autoriser les établissements privés à abaisser les frais de scolarité pour les élèves doués peut contribuer à creuser les disparités entre les résultats scolaires. En effet, à partir du moment où l'on admet que la présence d'élèves motivés et doués améliore les performances de leurs camarades, toute politique permettant à des élèves particulièrement doués de fréquenter des établissements élitistes conduit nécessairement à une baisse des résultats des élèves qui n'ont pas cette chance. Aux États-Unis, la propension à fréquenter des établissements privés payants augmente avec le niveau de revenus des parents et les aptitudes intellectuelles, ainsi que l'ont montré Epple *et al.* (2000). Cette situation s'explique notamment par le fait que certains établissements privés onéreux abaissent leurs frais de scolarité pour les élèves particulièrement doués. Epple et Romano (1998) y voient un marché par lequel les élèves à hautes facultés intellectuelles issus de familles à faible revenu vendent la contribution positive dont ils font bénéficier leurs camarades en échange de leur accès à l'enseignement, de qualité supérieure, dispensé dans les établissements élitistes. Epple et Romano font toutefois remarquer que cette solution est inefficace dans la mesure où elle ne prend pas en compte les coûts de cette perte pour les élèves qui restent dans les établissements publics.
10. Cette description s'inspire des travaux de Besharov et Samari (2000), de Meyers et Gornick (2000), de l'OCDE (2002 et 2001c), de Rostgaard et Fridberg (1998) et de sources nationales.
11. Dans certains États, les établissements considérés comme appartenant au secteur éducatif continuent de recevoir des dotations de fonctionnement.
12. Les systèmes de congé parental n'apparaissent pas dans le tableau car ils représentent une solution de garde à part. Signalons également l'existence, dans des pays comme la Belgique, les États-Unis, l'Italie et les Pays-Bas, de systèmes de crédits d'impôt en faveur des employeurs qui participent aux frais de garde d'enfant de leurs salariés.
13. Dans le système des crédits d'impôt, les usagers ne supportent la totalité du coût marginal que si les frais de garde sont supérieurs ou égaux au montant maximal du crédit d'impôt.
14. Cette section s'appuie sur les travaux de Jenson et Jacobzone (2000), de l'OCDE (1996) et sur diverses sources nationales.
15. D'ailleurs, au vu de certaines expériences, certains se sont émus des conditions de travail des auxiliaires de vie. Ainsi, des enquêtes menées en Autriche montrent que seul un

petit nombre d'entre eux disposent d'un contrat de travail en bonne et due forme et que beaucoup sont payés de manière irrégulière.

16. En menant une étude sur les services de l'emploi fournis aux États-Unis dans le cadre de la loi sur le partenariat pour la formation à l'emploi (*Job Training Partnership Act*), Heinrich (2000) a constaté que les associations n'ont pas moins tendance que les autres à délaisser les « clients » les moins bien armés face à l'emploi et que les prestataires privés, les prestataires issus du secteur associatif et les prestataires publics ne se démarquent pas clairement les uns des autres en termes de capacité à aider les participants aux programmes à augmenter leurs gains d'activité et à retrouver du travail. En revanche, l'efficacité de ces trois catégories de prestataires s'améliore dès lors qu'on leur fournit des incitations financières.
17. En France, par exemple, les intrants achetés auprès d'autres secteurs représentent 27 pour cent de la valeur des « produits » des administrations publiques et de la défense. Environ la moitié de ces intrants provient des secteurs des services, l'autre moitié étant constituée de produits de base et de prestations de production d'énergie et de construction. Les 73 pour cent restants correspondent à la valeur ajoutée apportée en interne par les administrations publiques et le secteur de la défense. Les administrations publiques s'achètent également certains services les unes aux autres, mais le graphique 4 n'en rend pas compte dans la mesure où les méthodes statistiques varient d'un pays à l'autre.
18. Le transfert d'actifs à une entreprise publique distincte n'est pas comptabilisé comme une recette et n'a par conséquent aucune incidence sur les finances publiques de l'État. En revanche, si, par la suite, l'État finance des projets de construction en empruntant auprès de cette entreprise publique, cela figurera à son budget comme un engagement hors bilan. En tant que telle, cette procédure ne réduit aucunement le poids des remboursements futurs et devrait donc avoir sensiblement les mêmes effets macroéconomiques qu'un endettement public.
19. Si l'on se place d'un point de vue historique, ces contrats prévoyant la prise en charge des investissements par le secteur privé ne sont pour de nombreux pays que la suite logique d'une pratique ancienne consistant à confier à des entreprises privées, sur la base d'une concession, la conception, la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation d'infrastructures d'intérêt général, à charge pour ces entreprises de faire payer les usagers, sans que l'État soit nécessairement partie à de quelconques transactions financières. Ainsi, en France, les premiers canaux, voies ferrées, réseaux de transport urbains, canalisations de gaz et réseaux électriques construits au XIX<sup>e</sup> siècle ont été largement financés par des capitaux privés et en 1860, les entreprises de travaux publics représentaient près de 70 pour cent de la capitalisation boursière totale de la place de Paris. Si l'on remonte moins loin dans le temps, on constate que la construction d'autoroutes à péage, en France, a été partiellement financée par le privé (tableau 4). La vraie nouveauté apportée par les projets d'infrastructures qui se déroulent dans le cadre du programme de partenariats public-privé est que les services sont désormais « vendus » à l'État. Plutôt que de prélever des droits de péage auprès des usagers, l'opérateur auquel on a confié l'exploitation d'une autoroute dans le cadre d'un partenariat public-privé reçoit, de la part de l'État, un péage fictif (cf. par exemple, la section d'autoroute *Järvenpää-Lahti* en Finlande). Dans ce type de solution, la question de savoir s'il est opportun d'offrir des incitations à l'efficacité aux opérateurs chargés de la conception, de la construction et la maintenance d'infrastructures devient indépendante de celle du financement.

## BIBLIOGRAPHIE

- ATKINSON, P. et P. VAN DEN NOORD (2001),  
« Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis », *document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 285.
- AUDIT COMMISSION (1995),  
« Making Markets: A Review of the Audits of the Client Role for Contracted Services », *Bulletin*, mars, Londres, HMSO.
- BENGTSSON, S. et B. RØNNOW (1996),  
*Marked som styringsredskab*, Socialforskningsinstituttet, Copenhague.
- BERGSTRÖM, F. et M. SANDSTRÖM (2001),  
*Konkurrens bildar skolar*, ESO Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 2001:12.
- BESHAROV, A. et N. SAMARI (2000),  
« Child-care Vouchers and Cash Payments », dans C.E. Steuerle, V.D. Ooms, G.E. Peterson et R.D. Reischauer (dir. publ.), *Vouchers and the Provision of Public Services*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- BOYCKO, M., A. SHLEIFER et R.W. VISHNY (1996),  
« A Theory of Privatisation », *Economic Journal*, vol. 106, mars.
- CAVE, M. (2001),  
« Les systèmes de chèques-services et leur rôle dans la prestation de services publics », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 1.
- CHRISTOFFERSEN, H., M. PALDAM et A. WÜRTZ (1999),  
« Public Versus Private Production. A Study of the Cost of School Cleaning in Denmark », *Department of Economics Working Paper*, n° 1999-22, University of Aarhus, Danemark.
- CRIVELLI, L., M. FILIPPINI et D. LUNATI (2002),  
« Regulation, Ownership and Efficiency in the Swiss Nursing Home Industry », *International Journal of Health Care Finance and Economics*, n° 2.
- CUBBIN, J., S. DOMBERGER et S. MEADOWCROFT (1987),  
« Competitive Tendering and Refuse Collection: Identifying the Sources of Efficiency Gains », *Fiscal Studies*, vol. 8, n° 3.
- DEBANDE, O. (1999),  
« Privatization, Deregulation and the Labour Market: A Review of the Literature », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 70, n° 2.
- DEE, T.S. (1998),  
« Competition and the Quality of Public Schools », *Economics of Education Review*, vol. 17, n° 4.



- DEWATRIPONT, M., I. JEWITT et J. TIROLE (2000),  
« Multitasking Agency Problems: Focus and Task Clustering », *European Economic Review*,  
vol. 44, n° 4-6.
- DIJKSTRA, A., J. DRONKERS et S. KARSTEN (2001)  
« Private Schools as Public Provision for Education, School Choice and Marketization in  
the Netherlands and Elsewhere in Europe », *Occasional Paper*, n° 20, National Centre for  
Study of Privatization in Education, Teachers College, Université de Colombia.
- DOMBERGER, S., C. HALL et E. LI (1995),  
« The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts », *Economic  
Journal*, vol. 105.
- DOMBERGER, S. et P. JENSEN (1997),  
« Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects », *Oxford Review of  
Economic Policy*, vol. 13, n° 4.
- EPPLE, D., D. FIGLIO et R. ROMANO (2000),  
« Competition Between Private and Public schools: Testing Stratification and Pricing  
Predictions », *NBER Working Paper*, n° 7956.
- EPPLE, D. et R. ROMANO (1998),  
« Competition Between Private and Public Schools, Vouchers and Peer-Group Effects »,  
*American Economic Review*, vol. 88, n° 1.
- ESKOTT, K. et D. WHITFIELD (1995),  
*The Gender Impact of Compulsory Competitive Tendering in Local Government*, Equal Opportunities  
Commission, Manchester.
- EVANS, W. et R. SCHWAB (1995),  
« Finishing High School and Starting College: Do Catholic Schools Make a Difference? »,  
*Quarterly Journal of Economics*, vol. 60.
- GAMORAN, A. (1996),  
« Student Achievement in Public Magnet, Public Comprehensive, and Private City High  
Schools », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 18.
- GLAESER, E.L. et A. SHLEIFER (2001),  
« Not-for-profit Entrepreneurs », *Journal of Public Economics*.
- GOLDHABER, D. (1996),  
« Public and Private High Schools: Is School Choice an Answer to the Productivity  
Problem? » *Economics of Education Review*, vol. 15.
- GOMEZ-LOBO, A. et SZYMANSKI (2001),  
« A Law of Large Numbers: Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse  
Collection Contracts », *Review of Industrial Organization*, vol. 18.
- GREENE, J.P. (1998),  
« Civic Values in Public and Private Schools », in Peterson and Hassel (eds.), *Learning from  
School Choice*.
- GREENE, J.P., P.E. PETERSON, et J. DU (1999),  
« Effectiveness of School Choice », *Education and Urban Society*, vol. 31, n° 2.
- HART, O., A. SHLEIFER et R. VISHNY (1997),  
« The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons », *Quarterly  
Journal of Economics*, vol. 112, n° 4.

- HEINRICH, C.J. (2000),  
« Organizational Form and Performance: An Empirical Investigation of Nonprofit and For-profit Job-training Service Providers », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 19, n° 2.
- HOXBY, C.M. (1999),  
« The Effects of School Choice on Curriculum and Atmosphere », chapitre 11 dans S.E. Mayer et P.E. Peterson (dir. publ.) *Earning and Learning*, Brookings Institution.
- HOXBY, C.M. (2000a),  
« Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? », *American Economic Review*, vol. 90, n° 5.
- HOXBY, C.M. (2000b),  
« Peer Effects in the Classroom: Learning from Gender and Race Variation », *NBER Working Papers*, n° 7867.
- JENSON, J. et S. JACOBZONE (2000),  
« Care Allowances for the Frail Elderly and their Impact on Women Care-givers », *OECD Politique du marché du travail et politique sociale. Document hors série de l'OCDE*, n° 41.
- KRISTENSEN, J.K., W.S. GROSZYK et B. BÜHLER (2002),  
« L'élaboration et la gestion des budgets centrées sur les résultats », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 4.
- LADD, H.F. et E.B. FISKE (2001),  
« The Uneven Playing Field of School Choice: Evidence From New Zealand », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20, n° 1.
- LAFFONT, J.J. et J. TIROLE (1993),  
« A Theory of Incentives in Procurement and Regulation », MIT Press, Cambridge, MA.
- LUNDGAARD, J. (2002),  
« Competition and Efficiency in Publicly Funded Services », document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 331.
- MARTIN, B. (2002),  
« Privatization of Municipal Services – Potential, Limitations and Challenges for Social Partners », rapport commandé par l'OIT, (non publié).
- MEYERS, M. et J. GORNICK (2000),  
« Early Childhood Education and Care (ECEC): Cross-national Variation in Service Organisation and Financing ».
- MINISTÈRE DANOIS DE L'ÉDUCATION (1998),  
*Rapport om taxameterstyring*, ministère danois de l'Éducation, Copenhague.
- MILNE, R. (1997),  
« Market Type Mechanisms, Market Testing and Market Making: A Longitudinal Study of Contract Interest in Tendering », *Urban studies*, vol. 34, n° 4.
- NEAL, D. (1997),  
« The Effects of Catholic Secondary Schooling on Educational Attainment », *Journal of Labor Economics*, vol. 15.
- NELSON M.A. (1997),  
« Municipal Government Approaches to Service Delivery: An Analysis from a Transactions Cost Perspective », *Economic Inquiry*, vol. 35, n° 1.

- NORTON, E.C. (2000),  
« Long-term Care », in Culyer, A.J. and J.P. Newhouse (eds.) *Handbook of Health Economics*, vol. 1.
- OCDE (1993),  
« Gérer avec les mécanismes de type marché », *Études sur la gestion publique*, OCDE, Paris.
- OCDE (1996),  
« Protéger les personnes âgées dépendantes. Des politiques en mutation », *Études de politique sociale*, n° 19, OCDE, Paris.
- OCDE (1997),  
« Mieux sous-traiter les services publics. Principes directeurs et études de cas », *Gestion publique. Études hors série*, n° 20, OCDE, Paris.
- OCDE (1998),  
« La facturation des services publics aux usagers. Principes directeurs et études de cas », *Gestion publique. Études hors série*, n° 22, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a),  
« Des politiques du marché du travail novatrices. La méthode australienne », OCDE, Paris.
- OCDE (2001b),  
« Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000 », OCDE, Paris.
- OCDE (2001c),  
« Petite enfance, grands défis. Éducation et structures d'accueil », OCDE, Paris.
- OCDE (2002),  
« Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille : Australie, Danemark et Pays-Bas », OCDE, Paris.
- OHLSSON, H. (1996),  
« Ownership and Input Prices: A Comparison of Public and Private Enterprises », *Economics Letters*, vol. 53, n° 1.
- PETERSON, P.E. (2001),  
« Choice in American Education », chapitre 11 dans T.M. Moe (dir. publ.), *A Primer on America's Schools*, Hoover Institution.
- RAE, D. (2002),  
« Next Steps for Public Spending in New Zealand: The Pursuit of Effectiveness », *document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 337.
- RAPP, G.C. (2000),  
« Agency and Choice in Education: Does School Choice Enhance the Work Effort of Teachers? », *Education Economics*, vol. 8, n° 1.
- REIMER, S. (1999),  
« Contract Service Firms in Local Authorities: Evolving Geographies of Activity », *Regional Studies*, vol. 33, n° 2.
- RICHARDSON, J. (2001),  
« Supply and Demand for Medical Care: or, is the Health Care Market Perverse? », *The Australian Economic Review*, vol. 34, n° 3.
- RIGGS, L. (2000),  
« Introduction of Contestability in the Delivery of Employment Services in Australia », dans *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi. Conférences de l'OCDE*, Paris.

- ROSTGAARD, T. et T. FRIDBERG (1998),  
« *Caring for Children and Older People – A Comparison of European Policies and Practices*, The Danish National Institute of Social Research, Copenhague.
- ROUSE, C. (1998),  
« Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 63.
- SAVAS, E. (2000),  
« Privatization and Public-private Partnerships », *Seven Bridges Press*.
- SCHNEIDER, M., P. TESKE, M. MARSHALL, M. MINTROM et C. ROCH (1997),  
« Institutional Arrangements and the Creation of Social Capital: The Effects of School Choice », *American Political Science Review*, vol. 91.
- SCHLEICHER, A. (2002),  
« Améliorer la qualité et l'équité : enseignements tirés du cycle d'évaluation 2000 du PISA », *Analyse des politiques d'éducation*, OCDE.
- SCHLEICHER, A. (1998),  
« State Versus Private Ownership », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n° 4.
- STEVENS, B.J. (1984),  
« Comparing Public and Private Sector Productive Efficiency: An Analysis of Eight Activities », *National Productivity Review*, automne.
- STRUYVEN et G. STEURS (2002),  
« The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands », *Politique du marché du travail et politique sociale*. Document hors série de l'OCDE (à paraître).
- SUSIN, S. (2002),  
« Rent Vouchers and the Price of Low-income Housing », *Journal of Public Economics*, vol. 83.
- SZYMANSKI, S. (1996),  
« The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services », *Fiscal Studies*, vol. 17, n° 3.
- TESKE, P. et M. SCHNEIDER (2001),  
« What Research Can Tell Policymakers About School Choice », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20, n° 4.
- TILLY, J., J.M. WIENER et A.E. CUELLAR (2000),  
« Consumer-directed Home and Community Services Programmes in Five Countries: Policy Issues for Older People and Government », *Urban Institute*, Washington.
- VEDDER, R. et J. HALL (2000),  
« Private School Competition and Public School Teacher Salaries », *Journal of Labor Research*, vol. 21, n° 1.
- VICKERS, J. et G. YARROW (1991),  
« Economic Perspectives on Privatization », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5.
- WALSH, K. (1991),  
« Competitive Tendering of Local Authority Services: Initial Experience », ministère britannique de l'Environnement, Université de Birmingham, HMSO.
- WALSH, K. et H. DAVIS (1993),  
« Competition and Services: The Impact of the Local Government Act 1988 », ministère britannique de l'Environnement, Université de Birmingham, HMSO.

- WEBSTER, E. et G. HARDING (2001),  
« Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience », *The Australian Economic Review*, vol. 34, n° 2.
- WITTE, J. (2000),  
« The Market Approach to Education: An Analysis of America's First Voucher Program », Princeton University Press.
- ZELLMAN, G.L. et S.M. GATES (2002),  
« Examining the Cost of Military Child Care », Rand.