

Etude réalisée sous la direction de Julien Damon,
avec Pierre-Yves Cusset, Sylvain Lemoine, Louis-Charles Viossat

Les pages qui suivent sont des extraits d'un rapport de présentation et d'analyse de dix familles d'innovations dans le domaine des politiques sociales. Le document complet comprend, pour chaque famille d'innovations, une étude détaillée de l'innovation phare et des fondements théoriques sur lesquelles elle s'appuie, la présentation d'autres innovations dans le même champ, les évaluations existantes, et une analyse des conditions de transposition de ce type d'innovation en France.

LES SYSTEMES DE CHEQUES POUR LES SERVICES PUBLICS

Le cas de la municipalité de Nacka en Suède

DEFINITION

Les systèmes de chèques pour les services publics sont des régimes d'allocation de créances, gratuits ou subventionnés, dans lesquels les individus se voient attribués des droits de tirage qu'ils peuvent exercer auprès de distributeurs agréés de biens et/ou de services. Ces droits de tirage sont nominatifs et ne peuvent être échangés entre bénéficiaires. En retour, les distributeurs de biens et services peuvent convertir en monnaie, auprès de l'instance émettrice, les chèques qui leur sont remis par les usagers/clients qui s'adressent à eux. Dans le cas des services publics, les chèques sont généralement distribués gratuitement et financés par l'impôt. Les systèmes de chèques peuvent être explicites ou implicites. Un système de chèques implicites peut être illustré par l'exemple suivant, dans lequel 1) les parents ont l'obligation de scolariser leurs enfants, 2) ils peuvent choisir l'école dans laquelle leur enfant étudiera, 3) les établissements sont tenus d'accepter tout élève qui s'adresse à eux à partir du moment où ils disposent de places disponibles et 4) les frais de scolarité sont pris en charge par la collectivité et les établissements scolaires ont des dotations qui dépendent du nombre d'élèves qu'ils scolarisent.

FONDEMENTS

L'idée de distribuer des droits de tirage sur des biens ou des services sous forme de chèques n'est pas neuve. L'une de ses premières applications de grande ampleur est sans doute le programme de *Food Stamps* (bons alimentaires) destiné aux personnes pauvres, lancé aux Etats-Unis en mai 1939 et toujours en place aujourd'hui (31,5 millions de bénéficiaires aux Etats-Unis en septembre 2008). Mais ce n'est qu'à partir des années 1970 que l'on a tenté plusieurs expériences visant à étendre le principe des chèques à la distribution d'autres services publics, à commencer par l'éducation.

L'intérêt des systèmes de chèques est multiple :

- contrairement à une allocation monétaire, dans un système de chèques, l'utilisation des fonds est ciblé : on s'assure donc que l'argent distribué est bien utilisé par son

bénéficiaire pour se procurer le bien ou le service que la collectivité souhaite distribuer gratuitement ou de façon subventionnée ;

- contrairement à un système centralisé de fourniture de services publics, un système de chèques donne à son bénéficiaire un choix de prestataires publics et/ou privés agréés, ce qui, en principe, permet une meilleure adéquation entre besoins du bénéficiaire et offres du prestataire, et surtout favorise la concurrence entre prestataires, source d'innovations et de progrès ;
- les chèques permettent de contrôler les dépenses d'un programme de politique publique, dans la mesure où le montant du chèque et le nombre de chèques mis en circulation sont fixés au début du programme ;
- les systèmes de chèques rendent plus aisée l'entrée de nouveaux fournisseurs de services, de petite taille, que les systèmes de contrats passés avec les pouvoirs publics, qui sont souvent lourds en terme de gestion.

INNOVATION PHARE

Le système de chèques instauré dans la municipalité de Nacka en Suède. La municipalité de Nacka, en Suède, a introduit depuis le milieu des années 1990 un système de chèques permettant aux résidents d'acheter des services de garde d'enfants, d'éducation, d'aide à domicile ou de logement en maisons de retraite. Les résidents reçoivent gratuitement les chèques en fonction de leurs besoins (par exemple, les écoles reçoivent 2000 euros par élève/an en maternelle mais 7000 euros par élève/an en lycée) ou bien payent une contribution, qui dépend de leurs ressources, mais qui est bien inférieure à la valeur du chèque. D'autres chèques permettent de couvrir les activités extrascolaires. Pour les maisons de retraite, les bénéficiaires sont répartis en huit groupes, selon leur niveau de besoins en soins, et reçoivent des chèques dont le montant varie entre 72 et 150 euros par jour. Les bénéficiaires des services, eux, payent un montant forfaitaire de 152 euros par mois. Lien : <http://infobanken.nacka.se>

Un exemple de mise en oeuvre : l'éducation

Les écoles, qu'elles soient publiques ou privées, sont financées en fonction du nombre d'élèves inscrits (le chèque est donc virtuel). Les écoles indépendantes doivent être approuvées par l'Etat pour pouvoir fonctionner.

Le montant de la dotation par élève varie en fonction du niveau de scolarité. En 2002, elle était de 25 700 couronnes (soit 2308 euros) par an et par élève à la maternelle, de 41 700 couronnes (3744 euros) par an et par élève pour les trois premières années de scolarité obligatoire (équivalent du CP au CE2), de 47 200 couronnes (4238 euros) par an et par élève pour les trois années suivantes (CM1-sixième), de 60 800 couronnes (5460 euros) pour les trois années terminales (cinquième-troisième). Au lycée, la dotation dépend du programme choisi par l'élève et s'élevait en moyenne, en 2002, à 68 500 couronnes (6151 euros).

Les dotations reçues par les établissements scolaires doivent pouvoir couvrir l'ensemble de leurs dépenses (dépendances de personnel, y compris formation des enseignants, et d'équipement). Les écoles ne sont pas autorisées à demander aux parents des frais supplémentaires. Notons que la municipalité distribue également des chèques pour les activités de plein air, les clubs de loisirs et les centres qui accueillent les enfants après la classe.

Tous les établissements d'enseignement sont présentés dans deux catalogues édités par la municipalité (l'un concerne la scolarité obligatoire, l'autre la scolarité au niveau lycée). Dans ces catalogues, on trouve des éléments relatifs aux procédures d'inscription, aux options proposées par les établissements et aux résultats des écoles aux tests nationaux et municipaux.

L'activité des écoles est d'abord évaluée par les parents (principe du choix et de la concurrence), mais également par un comité au sein de la municipalité, qui fixe des objectifs et réalise un suivi des résultats.

En 2006, 15 % des élèves scolarisés au niveau de l'école obligatoire (7-16 ans) l'étaient dans une école indépendante. C'était le cas de 20 % des élèves scolarisés en école maternelle et de 35 % des élèves de lycée (20 % en 2004 et 30 % en 2005).

CONCLUSION SUR CE TYPE DE DISPOSITIFS

Comme tout système de gestion des services publics, les systèmes de « *vouchers* » ou de chèques ne constituent pas une solution idéale à tous les problèmes posés.

Les évaluations réalisées après la mise en place de chèques, surtout dans le domaine de l'éducation, ne sont pas univoques. Ainsi, aux Etats-Unis, les évaluations des chèques éducation donnent des résultats contradictoires en ce qui concerne leur impact sur la performance des élèves bénéficiaires, même si les parents qui bénéficient de ces programmes sont presque toujours plus satisfaits de l'école qu'ils ont choisi pour leurs enfants que de l'école à laquelle ils étaient assignés avant de bénéficier du programme. Les systèmes de chèques sont néanmoins accusés dans certains cas d'aggraver les phénomènes de ségrégation. Mais, en fait, c'est surtout le cas lorsque les chèques ne couvrent, pour les familles, qu'une partie du coût de la prestation. D'après l'Agence nationale de l'éducation suédoise (2003)¹, l'introduction de la liberté de choix pour les écoles n'a pas entraîné d'aggravation de la ségrégation sociale en Suède.

D'une façon générale, l'amélioration de la qualité du service est plus difficile à établir que l'amélioration de la satisfaction des usagers.

En tout état de cause, pour qu'un système de chèques contribue à la qualité et à l'équité des services publics, plusieurs conditions sont requises, conditions que l'on ne retrouve pas toujours dans les systèmes expérimentés.

Pour que le choix soit effectif, il faut notamment une information solide, certifiée et accessible sur la qualité des services proposés, un nombre suffisant de prestataires différents, une offre de services diversifiée d'un point de vue qualitatif et de faibles contraintes de capacité de la part des prestataires les plus demandés.

Certains auteurs critiquent par ailleurs la logique « à prendre ou à laisser » que l'instauration d'un système de chèques introduit. En Lombardie, dans le cas de la prise en charge des personnes âgées, il semblerait que le système de chèques ait introduit une logique de ce type avec une rigidification qualitative de l'offre de service : l'utilisateur n'est pas associé à l'élaboration du service proposé, il ne peut pas discuter les termes du contrat et le prestataire s'en tient strictement aux termes de ce contrat et ne va jamais au-delà. Par ailleurs, l'utilisateur

¹ Swedish National Agency of education, *School choice and its effects in Sweden: a summary*. Report 230, Lenanders Grafiska AB, Kalmar, 2003.

serait en situation de dépendance vis-à-vis du prestataire, le second faisant pression sur le premier pour qu'il ne change pas de prestataire.

Cependant les systèmes de chèques n'ont sans doute pas tous les défauts qu'on leur attribue souvent, à condition qu'ils soient paramétrés correctement. Par ailleurs, les systèmes alternatifs de gestion des services publics ne sont eux-mêmes pas dénués de défauts.

Ainsi, les systèmes dans lesquels le seul principe de régulation de la qualité du service est l'expression des usagers offrent peu d'incitations aux prestataires à réaliser des progrès (puisque leur clientèle reste captive). De plus, ils sont potentiellement injustes car ce sont généralement les publics les plus favorisés qui osent s'exprimer. Certains publics se satisfont de l'absence apparente de choix entre prestataires parce qu'ils peuvent la contourner, soit parce qu'ils ont en fait accès à une offre parallèle de prestataires privés, soit – et c'est notamment le cas lorsque l'éducation est gérée par un système de carte scolaire – parce qu'ils sont mobiles géographiquement et peuvent résider dans des quartiers où l'offre est de bonne qualité (renforçant les phénomènes de ségrégation).

Les systèmes de contrôle étroit des prestataires par la puissance publique (fixation d'objectifs, rémunération à la performance, etc.), quant à eux, peuvent avoir certaines vertus à court terme. Mais ils présentent également certains effets pervers. En particulier, la fixation d'objectifs chiffrés décourage l'innovation et la recherche du progrès une fois que les objectifs sont atteints ; elle peut conduire à n'orienter les efforts des prestataires qu'en vue de l'atteinte de ces résultats chiffrés, laissant de côté des aspects non chiffrables (course aux chiffres) ; c'est une démarche très « top-down » qui peut, de ce fait, aboutir à démotiver des professionnels habitués à faire preuve d'autonomie.

Mais si les systèmes de chèques ont des vertus indéniables, il n'en reste pas moins que même dans des pays nettement plus libéraux que le nôtre (Etats-Unis, Canada), les projets d'extension de systèmes de chèques à certains domaines, et notamment à celui de l'éducation, suscitent de nombreuses oppositions. Aux Etats-Unis par exemple, les syndicats d'enseignants (une importante composante de la coalition Obama) s'y opposent farouchement. De même au Canada, l'engagement électoral du parti conservateur en Ontario à étendre le financement public des écoles à confession religieuse au-delà des écoles (catholiques) déjà financées de cette façon a été accueilli par une vive polémique.