

**La remise en cause des régulations
historiques dans les services
sociaux: vers l'influence croissante
des quasi-marchés
Enjeux et perspectives**

*L'évolution des relations entre le secteur à
profit social et les pouvoirs publics*

16 mai 2013

Marthe Nyssens UCL-CIRTES

Plan de l'intervention

- Les modes historiques de régulation
- Leur remise en cause
- Les enjeux sous – jacents aux quasi-marchés
- Conclusion

I. Les modes historiques de régulations

- Dans le cadre du développement de l'Etat providence...
 - Rôle d'innovation sociale du secteur associatif
 - Face aux « limites associatives », interactions entre initiatives associatives et pouvoirs publics
 - **Régulation tutélaire** : services financés et encadrés par la puissance publique agissant ainsi comme « tutrice » des bénéficiaires (critères pré-définis de qualité, barèmes tarifaires)

■ [Les différentes formes de la régulation tutélaire]

- Régimes de type beveridgien/universel (GB jusque 80', pays Nordiques) : services sociaux prestés par des services publics (locaux)
- Régimes de type bismarckien/corporatiste (Belgique): services sociaux prestés par les collectivités locales et les associations: partenariat pouvoirs publics-secteur associatif
 - Co-construction des politiques publiques
 - Exclusion du secteur privé à but lucratif
 - “Pacte associatif”, “Compact”, “Charte associative”
 - Tendence à l’isomorphisme non – marchand

	Modèle corporatiste	Modèle libéral	Modèle Universel
Devlpt Etat	Important	Faible	Important
Rôle associatif	Partenaire	Substitut	« Expressif »
Emploi salarié associatif	Elevé	Elevé	Faible
Financement public	Elevé	Plus faible	Plus faible
Type product associative	Service	Service	Expressif

Source: Johns Hopkins
Comparative Nonprofit sector
project, Salomon et al.2004

	USA	Suède	Belgique
ETP associatif salarié % pop. active	6.3 %	1,9 %	8.6%
ETP associatif volontaire % pop. active	3.5%	5.2%	2.3%
Total ETP associatif % pop. active	9.8%	7.1%	10.9%
Composition force de travail associatif suivant secteur			
Services sociaux	79%	23%	86%
Défense des droits, culture, services récréatifs	19%	73%	14%
Composition ressources			
Contribution usager	47%	32%	16%
Subventions	26%	15%	66%
Dons + volontariat	27%	54%	16%

II. Leur remise en cause

- Tendances lourdes
 - Profondes transformations démographiques
 - Contrainte budgétaire forte imposée par et sur les Etats sociaux (pas d'augmentation d'impôts, le moins possible de nouveaux budgets)
- Au nom de l'efficience « new public management »: mise en question de l'action publique à trois niveaux
 - Son efficacité dans ses différentes fonctions
 - Sa légitimité (crise du « contrat social »)
 - Ses moyens financiers
 - Remise en cause de la régulation tutélaire
 - Services sociaux ou transferts monétaires ? (in kind/ cash): emphase apportée à la capacité de choix

Introduction des quasi-marchés

- Dissociation fonctions financement – prestation
- Intervention financière et régulatrice des pouvoirs publics
- Mise en concurrence de prestataires lucratifs/non lucratifs
 - Solvabilisation de la demande : usager qui joue le rôle d'arbitre via des systèmes de « chèque –service » («voucher ») ou l'attribution de budgets individuels
 - Tierce partie « publique » qui joue un rôle d'interface entre l'utilisateur et le prestataire et se charge d'appels d'offre
- De la subvention au contrat
 - Uniformisation autour des règles réduisant au minimum la latitude des services
 - Evaluation sur les outputs (classement) plutôt que via la régulation des inputs
 - Client versus Usager

Les enjeux sous-jacents aux quasi- marchés: le cas de l'aide à domicile

■ Un quasi-marché pour internaliser des bénéfices collectifs... des services d'intérêt général

- Quels bénéfices collectifs ? :
 - service de qualité et accessible pour des usagers vulnérables (enjeu d'équité)
 - soutenir leur entourage
 - emplois de qualité pour travailleurs vulnérables
 - ...
- Comment les pouvoirs publics peuvent-ils assurer que les prestataires internalisent ces bénéfices collectifs ?
 - La concurrence se fait souvent au détriment de la qualité de l'emploi (Angleterre, Allemagne)
 - Accessibilité:
 - Angleterre: moins d'usagers aidés plus intensivement
 - Chèque-service (France, Belgique): pas de dégressivité du prix en fonction du profil de l'utilisateur

■ Un quasi-marché marqué par des profondes asymétries d'informations et donc d'importants coût de transaction

- Prestataire – agent qui effectue le choix: comment signaler la qualité en partie « inobservable » (bien d'expérience, co-construction) ?
- Gestion des asymétrie d'info ex-ante
 - A quelles informations a accès l'utilisateur, quid de sa capacité de choix (vulnérabilité) ?
 - Construction des appels d'offre et appréhension de la qualité
 - Employeur – Employé
- Gestion des asymétrie d'info ex-post
 - Prestataire - Etat: écrémage
 - Usager captif

Quels signaux de confiance ?

- Agrément des prestataires
 - De nature très variable
- Evaluation
 - Ex-ante sur base des inputs
 - Ex – post sur base des « outputs »
 - A minima se limitant aux volumes de prestation
 - « Commission pour les services sociaux » en Angleterre: standardisation des critères d'évaluation
 - Importance des dispositifs personnels sur base de la réputation
- La mission, signe de confiance ? : prestataires lucratifs et à but social

Conclusions

- Débat intense sur la légitimité et l'efficacité de ce type de mode de régulation : services d'intérêt général sont –ils des marchés comme les autres ou méritent-ils un traitement différent (« mandatement »)
- Dans les faits des imbrications multiples entre différents types de régulation
- Des « marchés » très spécifiques, de plus en plus régulés
- Par rapport au système anglais, l'intervention publique amène Le Grand à juger que la réglementation étatique est telle que ce mode de coordination ne pourrait plus, conceptuellement, être qualifié de « quasi-marchand »:

« it was not a quasi-market but simply a representation of one. In the battle between market competition and central control, control won ».

- Quelle légitimité pour les entreprises à « profit social » ?
- Les acteurs socio-économiques ne sont pas interchangeables: la finalité d'une entreprise lucrative reste la rémunération du K, elle n'intègre les bénéfices collectifs que si la puissance publique lui impose
- Comme l'affirme Jean Gadrey , « si une [organisation de l'économie sociale et solidaire] est effectivement en concurrence, pour le type de service qu'elle rend, avec une ou des entreprises privées lucratives, la seule justification que l'on puisse trouver pour lui attribuer certains avantages sans remettre en cause la « loyauté de la concurrence » se trouve dans l'existence constatable de contributions à l'intérêt général que ne fournissent pas, ou moins bien, les entreprises privées [lucratives]».



- Quel espace pour l'innovation sociale ?
- Diversité des formes d'institutionnalisation des services d'intérêt général
- Mettre à jour les choix de société implicites et explicites