

Working Paper de l'AFF No 12

Quatre questions concernant la conception des subventions

**Privé versus public, libre choix, politique de l'arrosoir, subventionner
les bénéficiaires ou les institutions ?**

Pierre-Alain Bruchez



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

Les working papers de l’AFF ne reflètent pas nécessairement les positions officielles de l’office, du département ou du Conseil fédéral. Les auteurs assument eux-mêmes la responsabilité des thèses défendues dans ces travaux ainsi que des erreurs éventuelles.

Impressum

Rédaction Analyse et conseil économiques ACE
Bundesgasse 3
CH-3003 Berne, Schweiz

E-Mail oekonomenteam@efv.admin.ch

Internet www.efv.admin.ch
http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/grundlagenpapiere_berichte/arbeiten_oekonomenteam.php

Mise en page Webteam EFV, P+I

Table des matières

Résumé	4
1. Introduction	7
2. Quatre questions en interaction	10
3. La prestation subventionnée doit-elle être produite par l'Etat ou/et par des privés ?	12
3.1. La question	12
3.2. Critères	16
3.3. Exemple d'application : école obligatoire	17
3.4. Impact et efficience	20
4. Faut-il autoriser le bénéficiaire à choisir qui lui fournit sa prestation ?	21
4.1. La question	21
4.2. Critères	21
4.3. Exemple d'application : école obligatoire	26
4.4. Impact et efficience	29
5. Le montant de la subvention doit-il dépendre des caractéristiques du bénéficiaire ?	30
5.1. La question	30
5.2. Critères	30
5.3. Exemple d'application : école obligatoire	31
5.4. Impact et efficience	32
6. Est-il préférable que la subvention transite par le bénéficiaire ou doit-elle être payée directement au producteur ?	33
6.1. La question	33
6.2. Critères	33
6.3. Exemple d'application : aide au logement	35
6.4. Impact et efficience	35
7. Conclusion	36
Bibliographie	37
Annexe : questions et critères	39

Résumé

Ce papier discute les points qu'il faut analyser lors de l'examen d'une subvention spécifique pour répondre aux questions suivantes :

- **La prestation subventionnée doit-elle être produite (aussi) par des privés ?**

La réponse à cette question dépend de considérations d'efficacité, de l'observabilité de la qualité de la prestation par l'Etat, de la stabilité des préférences de l'Etat, de la difficulté à faire respecter les contrats, du nombre d'entreprises candidates, des conceptions concernant le traitement du personnel, des limitations de la capacité d'action du gouvernement, des effets d'aubaine, du fonctionnement des prix et de la gestion d'éventuels rationnements.

- **Faut-il autoriser le bénéficiaire à choisir qui lui fournit sa prestation ?**

La réponse à cette question dépend de la vivacité de la concurrence, de la capacité de l'Etat à observer les coûts idiosyncratiques, de savoir dans quelle mesure l'Etat ou les

bénéficiaires peuvent observer la qualité de la prestation, d'éventuelles divergences d'intérêt entre le bénéficiaire et son représentant si le choix est effectué par un représentant du bénéficiaire plutôt que par le bénéficiaire lui-même, de l'importance de l'atteinte à la mixité sociale, de l'importance de l'atteinte à la liberté, de l'existence éventuelle d'autres coûts engendrés ou évités par le libre choix, et du risque de fraudes.

- **Le montant de la subvention doit-il dépendre des caractéristiques du bénéficiaire ?**

La réponse à cette question dépend de savoir si l'objectif de la subvention est lié à une caractéristique du bénéficiaire, d'une comparaison entre les distorsions qu'une politique de l'arrosoir entraîne du côté des recettes et évite du côté des dépenses, de l'efficacité dans le cas de subventions incitatives, et d'une éventuelle volonté de décourager le recours aux producteurs privés.

- **Est-il préférable que la subvention transite par le bénéficiaire ?**

La réponse à cette question dépend de savoir si le bien ou service considéré est exclusif, des coûts administratifs, du risque que le bénéficiaire ne paie pas le producteur, du niveau souhaitable de transparence de la subvention, et d'un éventuel décalage temporel entre la production et la consommation.

1. Introduction

Pour différentes raisons, l'Etat souhaite aider certaines personnes (les bénéficiaires) à consommer certains biens ou services. Nous désignerons de telles aides par le terme générique de « subvention ». ¹ Lors de la conception d'une telle subvention, ou lors de l'examen de subventions existantes, se posent notamment les questions suivantes :

- 1) La prestation subventionnée doit-elle être produite par l'Etat ou/et par des privés ?
- 2) Faut-il autoriser le bénéficiaire à choisir qui lui fournit sa prestation ?
- 3) Le montant de la subvention doit-il dépendre des caractéristiques du bénéficiaire ?
- 4) Est-il préférable que la subvention transite par le bénéficiaire ou doit-elle être payée directement au producteur ?

Illustrons ces questions par l'exemple de l'école obligatoire : i) seules les écoles publiques sont gratuites, ii) les parents ne peuvent pas choisir l'école publique (gratuite) de leur enfant, iii) l'école obligatoire publique est gratuite quel que soit le revenu des parents, iv) l'Etat finance directement les écoles. Dans d'autres domaines, les subventions ne sont pas limitées à une prestation fournie par l'Etat.

Ainsi, les subventions pour les énergies renouvelables financent des panneaux solaires produits par des entreprises privées. Pour certaines subventions, les bénéficiaires peuvent choisir qui leur fournit la prestation. Ainsi, les parents peuvent généralement choisir la crèche pour leur enfant (s'ils en trouvent une qui dispose de places vacantes). Il est également souvent facile de citer des exemples de subventions dont le montant dépend des caractéristiques

1 Le terme « subvention » n'est pas ici utilisé au sens strict. La [loi sur les subventions](#) distingue entre les aides financières qui concernent des tâches que le bénéficiaire a décidé d'assumer, et les indemnités qui concernent des tâches prescrites par la loi ou déléguées par la Confédération. Mais l'aide publique peut aussi prendre d'autres formes qu'une subvention au sens stricte : ce peut être par exemple un allègement fiscal ou une prestation publique en nature. Ainsi, la mise à disposition d'une école publique et gratuite n'est pas à strictement parler une subvention. Mais écarter la production publique de notre champ d'investigation reviendrait à négliger une partie importante de notre problématique. C'est pourquoi nous prenons en compte toutes les aides ciblées quelques soient leur forme, et nous les désignons sous le terme générique de « subventions ». Ce que nous écartons par contre, ce sont les aides qui ne visent pas une gamme limitée de prestations. Par exemple, nous excluons de notre réflexion les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

du bénéficiaire, par exemple de son revenu. Hormis les subventions sous forme d'allègements fiscaux, il est par contre plus difficile de trouver des exemples où la subvention transite par le bénéficiaire. Ceci d'autant plus que nous nous centrons ici sur les subventions visant une gamme limitée de prestations. Il existe toutefois des exemples (qui ont souvent un caractère pilote). Ainsi, le canton de Genève offre des [chèques culturels](#) aux personnes à revenus modestes permettant de réduire de 10 à 20 francs le prix d'un spectacle dans le vaste réseau de partenaires culturels participant à l'opération. Autre exemple : la ville de Lucerne a introduit un système de bons pour la [garde des enfants](#).

Comment expliquer de telles différences entre divers domaines ? Existe-t-il des raisons objectives ? Ou

n'est-ce que le résultat d'aléas historiques ? Répondre à ces questions pourrait aider à mieux concevoir les nouvelles subventions et à réformer certaines subventions existantes.

Selon le principe 8 des [Lignes directrices des finances fédérales](#), les subventions doivent si possible être accordées sous forme de transferts étatiques à des individus plutôt qu'à des institutions.³ Dans cet esprit, le Conseil fédéral est par exemple favorable à un système de [bons de garde](#) et, du même coup, au remplacement du financement de l'offre par un financement des personnes dans la prise en charge extra-familiale des enfants. C'est pourquoi la Confédération a fourni des aides financières pour des projets pilotes en vue de l'introduction de bons de garde.

- 2 Rares sont les études qui discutent les modalités de conception des subventions sans se restreindre à une subvention spécifique. Steuerle et al. (2000) et Daniels et Trebilcock (2005) sont deux excellentes exceptions.
- 3 P8: « Les subventions doivent si possible être accordées sous forme d'aides personnelles et non d'aides matérielles. Il faut éviter de disperser les subventions. Il convient de vérifier périodiquement si certaines aides matérielles (p. ex. dans le domaine de la construction de logements sociaux, de l'assurance-invalidité, de la santé, etc.) peuvent être remplacées par des aides personnelles. Ces dernières ont cependant des limites, à savoir les frais administratifs et les effets marginaux qu'elles entraînent ».

Initialement, notre réflexion avait pour but de préciser le principe 8 des lignes directrices. Il est toutefois apparu que la question de savoir si la subvention transite ou non par le bénéficiaire n'est pas centrale. Ce qui explique l'intensité des débats, ce n'est pas tant le trajet suivi par la subvention, mais plutôt des questions telles que le libre choix. C'est pourquoi les quatre questions mentionnées ci-dessus ont été retenues.

Nous ne tenterons pas de dire dans ce papier quelle réponse à chacune de ces questions doit être donnée pour diverses subventions. En effet, la réponse dépend de comment l'on croit que réagissent les agents, et surtout des valeurs de celui qui évalue la subvention. Nous nous limitons ici à fournir un outil d'aide à la décision en discutant les éléments à prendre en compte pour répondre à ces questions. Il ne s'agit pas d'un algorithme pouvant être appliqué mécaniquement, mais seulement d'éléments de réflexion. Nous

espérons que ce cadre conceptuel permettra davantage de systématique dans l'examen des subventions et qu'il contribuera à clarifier les débats parfois intenses concernant des modalités de conception de subventions spécifiques.

Au chapitre suivant (§2), nous discuterons des liens entre ces quatre questions. Ensuite, nous examinerons chaque question séparément (§3 à §6). Chacun de ces quatre chapitres a la même structure : i) la question est d'abord présentée, ii) des critères (ou dimensions) à prendre en compte pour répondre à la question sont discutés, iii) ces critères sont illustrés sur un exemple et iv) un dernier paragraphe résume brièvement les enjeux de la question en matière d'impact sur les différents acteurs et d'efficacité. Finalement, nous proposerons nos conclusions (§7). En annexe, une table rassemble succinctement les critères pour chacune des quatre questions.

2. Quatre questions en interaction

Les quatre questions mentionnées ci-dessus sont distinctes, mais la réponse donnée à une question peut influencer la réponse donnée à une autre question. Avant de discuter chaque question séparément, nous illustrons dans ce chapitre les interactions entre ces questions par quelques exemples :

- **Libre choix => production privée ?**

Lorsque l'on accorde le libre choix au bénéficiaire, cette liberté reste limitée à un cercle de producteurs agréés. Il est donc logiquement possible d'accorder le libre choix tout en le limitant aux producteurs publics. Toutefois, le choix est d'autant plus libre que le cercle des producteurs est large, et son impact est en principe d'autant plus favorable que la concurrence est forte. C'est pourquoi les partisans du libre choix sont souvent (mais pas toujours) favorables à accorder des subventions aussi pour l'offre privée, voire à privatiser l'offre publique.

- **Production privée => libre choix ?**

La production privée peut dans certaines situations impliquer le

libre choix. Tel est le cas si le bénéficiaire, mais pas l'Etat, peut observer la qualité de la prestation. Dans ce cas, si la production privée est subventionnée, alors il faut aussi accorder le libre choix pour qu'une pression garantissant la qualité puisse s'exercer. Par ailleurs, la production privée est généralement moins réglementée et plus diverse que la production publique. Il devient alors plus délicat d'imposer un producteur spécifique à un bénéficiaire.

- **Libre choix => transit de la subvention par le bénéficiaire ?**

En cas de libre choix, le bénéficiaire peut recevoir un bon qu'il peut faire valoir auprès d'un producteur agréé. Mais l'Etat peut aussi payer directement le producteur sans passer via le bénéficiaire. Pour cela, l'Etat doit (au moins) connaître le nombre de bénéficiaires servis par chaque producteur. Toutefois, quand l'offre ne peut pas suivre la demande, un système de bons est vraisemblablement plus simple pour réaliser un rationnement équitable en situation de libre choix.

- **Subvention dépendante des caractéristiques du bénéficiaire => transit de la subvention par le bénéficiaire ?**

Si une subvention dépend des caractéristiques du bénéficiaire, le plus simple est alors de la faire

transiter par le bénéficiaire. Elle peut toutefois aussi être payée directement au producteur à condition que l'Etat connaisse les caractéristiques des bénéficiaires servis par chaque producteur.⁴

4 Tel est par exemple le cas pour les crèches.

3. La prestation subventionnée doit-elle être produite par l'Etat ou/et par des privés ?

3.1 La question

Pourquoi limiter une subvention à des prestations fournies par l'Etat ? Pour répondre à cette question, prenons d'abord du recul pour répondre à une question encore plus fondamentale : qu'est-ce qui peut justifier une production par l'Etat ? L'échec du communisme montre qu'en général l'économie privée est plus efficiente et adapte mieux sa production à la demande que l'Etat. Mais y a-t-il des exceptions ? Eliminons d'abord deux fausses pistes :

- **Ni les biens non-exclusifs, ni les biens non-rivaux ne justifient une production publique**

Les biens non-exclusifs sont ceux pour lesquels il est impossible d'empêcher une personne d'en bénéficier sans payer. Une entreprise privée ne pouvant pas faire payer les consommateurs, une intervention de l'Etat est nécessaire. Cette intervention ne doit pas nécessairement prendre la forme d'une production

publique, mais peut se limiter à un financement public. Les biens non-rivaux sont ceux dont la consommation par quelqu'un n'empêche pas la consommation du même bien par un autre. Un bien non-rival ne peut pas être produit par un marché en concurrence parfaite, car son prix tend vers zéro. Là encore, l'Etat doit financer et pas nécessairement produire.

- **Les monopoles naturels ne justifient pas une production publique**

Si le coût unitaire de production diminue lorsque la production augmente, alors la production tend à converger vers un monopole (ce monopole est dit « naturel »). Comme le monopole a tendance à user de son pouvoir pour augmenter les prix, il doit être réglementé. Ce monopole ne doit par contre pas nécessairement faire partie intégrante de l'Etat, mais peut être confié à une entreprise privée soumise à une réglementation de l'Etat.

La présence de biens publics⁵ ou de monopoles ne justifie donc pas en soi une production par l'Etat. Pour atteindre ses objectifs, l'Etat doit alors réglementer voire financer, mais pas nécessairement produire. Il faut chercher ailleurs les motivations pour ou contre la production publique :

- **Contrats incomplets⁶**

Si la production est confiée au privé, les élus ne peuvent pas intervenir au coup par coup dans la gestion. Ils doivent s'en tenir à faire respecter la réglementation et les éventuels contrats (liés par exemple à une subvention) qui lient l'entreprise et l'Etat. L'entreprise est libre sur tout ce qui n'est pas spécifié par la réglementation et dans les contrats. Dans une entreprise publique, les élus peuvent par

contre plus facilement intervenir au coup par coup dans le détail de la conduite des affaires. La réglementation et les contrats ne peuvent jamais prévoir toutes les situations possibles. De plus, un contrat ne peut porter que sur des éléments observables par toutes les parties. Ceci peut poser notamment un problème si l'Etat ne peut pas observer certaines dimensions de la qualité du produit. Dans ce cas, la réglementation et les contrats ne peuvent pas garantir la qualité, puisqu'une entreprise privée a intérêt à réduire la qualité pour baisser ses coûts. Le contrat peut aussi être incomplet parce que les préférences des auteurs de la subvention sont susceptibles de changer ou ne sont pas préalablement complètement

5 Un bien public est à la fois non-exclusif et non-rival (comme la défense nationale).

6 Voir Hart et al. (1997) qui fondent leur analyse sur le rôle crucial de l'incomplétude des contrats. Ils proposent un modèle où le manager privé à une trop forte incitation à réduire les coûts aux dépens de la qualité. Puis ils discutent la question de la production publique versus privée dans différents domaines (ramassage des ordures, éducation, santé, prisons, police et défense). Cette section s'inspire aussi de Sappington et Stiglitz (1987). Ils montrent que sous certaines conditions il est optimal pour l'Etat de confier la production à l'entreprise qui remporte une enchère lui donnant le droit à un paiement par l'Etat qui est fonction de la quantité produite. Ils notent ensuite que cette procédure n'est généralement pas utilisée, et évoquent trois types de raisons pour lesquelles elle peut ne pas être optimale (rentes, établissement du contrat et exécution). Les alternatives peuvent être une production par l'Etat, mais aussi consister en une production privée assortie du libre choix.

spécifiées. Par ailleurs, il peut aussi y avoir des obstacles pour faire respecter les termes du contrat même s'ils sont clairs. Si l'on veut que les élus puissent intervenir au coup par coup (c'est-à-dire aussi sur les cas non traités par la réglementation et les contrats), alors la production publique est préférable. En sens contraire, on peut vouloir confier la production au privé précisément pour éviter l'ingérence d'élus défendant des intérêts particuliers.

réglementation. En sens contraire, la volonté de confier la production à l'Etat est souvent motivée par le fait que cela garantit le respect de ces réglementations : la production pourrait certes être confiée au privé en imposant la même réglementation, mais des partisans de la production publique craignent qu'en réalité le contrat qui lie ces entreprises à l'Etat ne mentionne finalement pas certains points de cette réglementation qu'ils jugent importants.

- **Rente**

Comme indiqué ci-dessus, la présence d'un monopole naturel n'implique pas nécessairement que la production doit être publique. Mais s'il y a trop peu d'entreprises candidates pour prendre la concession, l'Etat peut avoir intérêt à produire lui-même pour ne pas devoir accorder une rente.

- **Réglementation des entreprises publiques**

Si les entreprises publiques sont contraintes à respecter certaines réglementations, concernant par exemple le personnel, une motivation pour confier la production au secteur privé peut consister à échapper à cette

- **Capacité d'action limitée du gouvernement**

Des défaillances gouvernementales, voire des règles établies pour gérer ces défaillances, peuvent limiter la capacité d'action du gouvernement. Si une entreprise privée dispose d'une marge de manœuvre plus large, alors cela peut constituer un argument en faveur d'une production privée. Ainsi, une collaboration avec le privé peut contribuer à surmonter les difficultés de financement de travaux d'infrastructures si une règle budgétaire interdit à l'Etat de s'endetter suffisamment pour les financer.

- **Effet d'aubaine**

L'extension du cercle des producteurs agréés aux producteurs privés augmente le risque d'effets d'aubaine (Mitnahmeeffekt): ceux qui auraient de toute façon recours à ces producteurs privés seront désormais aussi subventionnés⁷. Ceci tend à augmenter le coût global de la subvention.

- **Prix et rationnement**

Une subvention peut avoir un impact sur les prix si les producteurs sont privés et que les prix ne sont pas fixés. L'importance de cet impact dépend de l'élasticité de l'offre à court ou à long terme (qui dépend des modalités de la subvention), de l'élasticité de la demande et

l'ampleur de la demande subventionnée comparée à la demande non subventionnée.⁸ Plus l'impact sur les prix est important, moins la subvention a d'impact sur les quantités consommées. Le bénéficiaire effectif est alors le producteur plutôt que le bénéficiaire visé. Par ailleurs, cet impact sur les prix touche aussi les consommateurs qui ne sont pas subventionnés (à moins que les producteurs segmentent les prix).⁹ En principe, les prix s'ajustent pour équilibrer l'offre et la demande. Si les prix sont fixés, cet ajustement ne se fera pas. En cas d'excès de demande, il faudra alors rationner.¹⁰ Le problème du rationnement peut aussi se poser dans le cas où la production est

- 7 Les producteurs privés sont généralement payants, mais ce peut aussi être des prestations gratuites (en l'absence de subvention) par des voisins ou la parenté (par exemple pour la garde des enfants).
- 8 Par conséquent, on ne peut pas extrapoler directement les enseignements tirés d'une subvention ciblée sur un petit nombre de bénéficiaires à ce qu'elle impliquerait si elle était généralisée à toute la population.
- 9 Par ailleurs, si les prix sont libres pour les prestations non subventionnées, mais fixés pour les prestations subventionnées, et si les producteurs ne peuvent pas refuser de servir des prestations subventionnées, alors ils risquent de compenser le manque à gagner sur les prestations subventionnées en augmentant le prix des prestations non subventionnées.
- 10 Le rationnement lui-même peut conduire à ce que parmi les bénéficiaires visés ne profitent de la subvention que ceux qui ont la chance de trouver un producteur.

uniquement publique, mais dans ce cas l'Etat peut décider combien il veut produire et agir ainsi directement sur l'offre. Par ailleurs, si les prix sont fixés, alors la concurrence entre les producteurs ne pourra pas se faire par les prix. S'il n'y a pas d'autres degrés de liberté grâce auxquels les producteurs peuvent se différencier, alors la concurrence ne peut pas s'exercer.

Une entreprise est soit privée soit publique selon qui détient la majorité du capital. Mais l'influence de l'Etat dans le fonctionnement d'une entreprise se situe sur un continuum. L'emprise de l'Etat peut connaître des degrés variables selon le contenu du contrat qui lie une entreprise privée à l'Etat ainsi que la densité de la réglementation. Le degré d'autonomie d'une entreprise publique peut être modulé. De plus, certaines tâches peuvent être confiées au privé et d'autres au public. Se pose en particulier la question de savoir ce que l'entreprise publique doit acheter au privé et ce qu'elle doit produire elle-même. Plus généralement se pose la question de savoir quelles tâches doivent être effectuées par une même entité pour des raisons de synergie.

3.2. Critères

Compte tenu de la discussion au §3.1, les critères sont les suivants :

- **Efficience**

L'échec du communisme montre qu'en général l'économie privée produit mieux que l'Etat. Il y a donc à priori une présomption en faveur de la production privée.

- **Qualité pas observable par l'Etat**

C'est un argument contre le subventionnement de productions privées, sauf si cette qualité est observable par le bénéficiaire et que les préférences des bénéficiaires ne diffèrent pas de celles de l'Etat : dans ce cas, le subventionnement du privé doit être complété par le libre choix.

- **Préférences de l'Etat instables ou non spécifiées**

C'est un argument contre le subventionnement de productions privées.

- **Difficulté à faire respecter le contrat**

C'est un argument contre le subventionnement de productions privées.

- **Faible nombre d'entreprises candidates**

C'est un argument contre le subventionnement de productions privées si cela implique que l'Etat devra accorder une rente à l'entreprise qui accepte le mandat.

- **Traitement du personnel**

C'est un argument pour ou contre le subventionnement de productions privées selon que l'Etat souhaite faire des économies ou protéger le personnel. C'est un argument important, mais pas décisif, car il est possible de subventionner la production privée sous condition d'accorder au personnel le même traitement qu'aux employés de l'Etat

- **Capacité d'action limitée du gouvernement**

C'est un argument en faveur du subventionnement de productions privées.

- **Effet d'aubaine**

C'est un argument contre la production privée.

- **Prix et rationnement**

Si nécessaire, les prix peuvent être fixés par l'Etat. L'argument « prix et rationnement » est favorable

ou défavorable à la production privée selon que l'on considère qu'accepter la production privée facilite la mise à disposition d'une offre suffisante, ou au contraire complique la planification de cette offre.

3.3 Exemple d'application : école obligatoire

Les points principaux concernant l'opportunité de subventionner des écoles privées sont les suivants :

- **Efficience**

Les avis divergent sur la question de savoir si une école privée est en principe plus efficiente qu'une école publique.

- **Transmission des valeurs (qualité pas observable par l'Etat)**

Refuser de financer les écoles privées traduit souvent une méfiance envers les écoles religieuses. La situation actuelle peut être considérée comme un compromis : les parents ont le droit de placer leur enfant dans une école privée dont l'orientation religieuse leur convient, mais ils renoncent alors aux subventions de l'Etat (ou à une large partie de ces subventions). Le problème lié à la transmission des valeurs est

double. Premièrement, l'Etat peut vouloir transmettre certaines valeurs aux jeunes générations. Il est alors difficile de vérifier si une école privée donnée transmet effectivement ces valeurs. Les épreuves communes permettent certes de vérifier que les élèves ont pris connaissance de ces valeurs, mais pas qu'ils y adhèrent. Deuxièmement, l'Etat peut vouloir que l'école ne transmette pas certaines valeurs. Ceci est encore plus difficile à vérifier. On peut imaginer de demander aux parents d'élèves de dénoncer les écoles qui transmettent des valeurs interdites, mais il est vraisemblable que les parents qui n'adhèrent pas aux valeurs d'une école n'y mettront pas leur enfant s'ils ont le choix. On peut certes interdire certains cours (par exemple les cours de religion), mais cela peut être contourné en transférant son contenu dans d'autres cours. Si l'on considère que l'Etat n'a pas à transmettre des valeurs via l'école et que par contre les parents ont le droit de placer leur enfant dans une école qui partage leurs

valeurs, alors cet argument contre les écoles privées n'est pas valide. Sinon, c'est un argument important qui ne peut que partiellement être géré par des garde-fous tels que l'interdiction de sélectionner les élèves sur la base de leur religion.

Pour veiller sur la transmission des valeurs, le gouvernement peut vouloir intervenir d'une façon qui ne peut pas être complètement prévue dans des règlements et des contrats. Ainsi, l'Etat de Genève a renvoyé un enseignant qui, en dehors du cadre scolaire, s'était exprimé de façon jugée politiquement incorrecte.¹¹ Il aurait été (encore) plus difficile pour l'Etat de sanctionner ainsi un enseignant d'une école privée. Si l'on pense utile que l'Etat puisse intervenir de la sorte, ceci constitue un argument contre les écoles privées. Si par contre on juge ces interventions inutiles (respectivement néfastes), alors cet argument n'est pas valide (respectivement se retourne en faveur des écoles privées).

11 Voir « L'Etat de Genève débourse 345 000 francs pour se débarrasser de Hani Ramadan », [Le Temps](#), 17 janvier 2008.

- **Traitement des enseignants**

En Suisse, le salaire des enseignants est généralement plus élevé à l'école publique que dans les écoles privées, ce qui constitue un argument pour ou contre les écoles privées selon les objectifs visés, et selon que l'on croie ou non que les différences de salaires sont justifiées par des différences de performance.

- **Effet d'aubaine**

Les élèves suivant actuellement une école privée ne sont pas (ou peu) subventionnés, alors qu'ils le seraient pleinement si les écoles privées bénéficiaient du même financement que les écoles publiques. Ceci tendrait à augmenter le montant global des dépenses publiques pour la formation, au profit des parents concernés. En Suisse, ce n'est toutefois actuellement qu'une petite proportion des élèves qui suivent une école privée.

- **Prix et rationnement**

Dans les propositions actuelles de financement public des écoles privées, les prix seraient fixés (l'Etat donnerait le même montant pour chaque élève, qu'il soit dans une école privée ou publique, et l'école n'aurait pas le droit de demander un supplément aux parents). Les prix ne pourraient donc pas s'ajuster pour équilibrer l'offre et la demande.¹² Comme l'école est obligatoire, il faut augmenter l'offre si elle est inférieure aux besoins. Reste à savoir comment : en augmentant l'offre privée (par une augmentation des subventions ou un assouplissement des conditions d'accréditation) ou en augmentant l'offre publique ?¹³ Notons par ailleurs que la concurrence reste possible même si les prix sont fixés, la compétition pouvant notamment porter sur l'approche pédagogique.

12 L'école étant obligatoire, il s'agit ici d'un alignement de l'offre globale sur la demande. L'ajustement des prix permet en principe aussi d'équilibrer la structure de l'offre et la demande.

13 Ceux qui actuellement proposent que l'Etat finance les écoles privées à même hauteur que les écoles publiques sont aussi partisans du libre choix. Dans ce cas, il est logique que l'augmentation de l'offre se fasse en fonction des demandes respectives pour les différents types d'écoles.

3.4. Impact et efficience

Subventionner aussi la production privée a naturellement un impact important sur les producteurs publics et privés.¹⁴ Elle a un impact sur les bénéficiaires dans la mesure où la qualité et/ou le prix des prestations diffèrent selon que le producteur est public ou privé. De plus, les consommateurs qui s'adressaient déjà à des producteurs privés désormais subventionnés bénéficieront de l'effet d'aubaine.

Une telle réforme augmente l'efficience de la subvention si les conditions adéquates sont réunies (voir la section sur les critères). En première approximation, cette réforme modifie la structure de la subvention, mais pas son montant global : l'augmentation des subventions vers le privé devrait être compensée par une diminution des subventions vers le public. En seconde approximation, il faut examiner si c'est l'effet d'aubaine ou les gains d'efficience qui l'emportent.

14 Cette réforme touche aussi les producteurs privés qui choisissent de ne pas bénéficier de la subvention parce qu'ils jugent les conditions fixées pour son obtention trop contraignantes. En effet, ils subiront une concurrence accrue de la part des producteurs privés qui satisfont ces conditions et bénéficieront donc désormais de la subvention. Ceci peut contribuer à expliquer pourquoi certains producteurs privés sont parfois opposés à l'extension des subventions au domaine privé : si les conditions fixées pour obtenir la subvention sont suffisamment restrictives, cette extension ressemblera davantage à une mise sous tutelle des producteurs privés qu'à une privatisation.

4. Faut-il autoriser le bénéficiaire à choisir qui lui fournit sa prestation ?

4.1 La question

Le cas de transferts qui ne visent qu'à effectuer une redistribution sans être restreinte à une utilisation spécifique n'est pas pris en compte dans ce papier. Pour toutes les subventions que nous considérons ici, la liberté de choix est donc limitée à certains biens et services qui généralement doivent être fournis par des producteurs certifiés. Nous n'aborderons pas ici la question de savoir à quels biens et services une subvention doit se limiter, ou quelles conditions les producteurs doivent satisfaire pour être certifiés. Nous prenons plutôt la liste des biens et services agréés ainsi que des producteurs certifiés comme donnée, et nous demandons si le bénéficiaire devrait pouvoir choisir librement à l'intérieur de cette liste.

4.2 Critères

Pour répondre à cette question, il faut examiner les points suivants

- **Concurrence**

Le libre choix n'est réel que si les biens et services subventionnés présentent une certaine diversité et s'il existe une certaine concurrence entre les producteurs certifiés. Cette concurrence encourage la qualité et l'innovation, et évite que la

subvention conduise à une trop grande augmentation des prix profitant aux producteurs plutôt qu'aux bénéficiaires visés. L'existence de plusieurs producteurs certifiés ne garantit pas à elle seule la concurrence. Le problème peut se poser avec particulièrement d'acuité en campagne (si le bénéficiaire doit se rendre sur le lieu de production et que les différents producteurs sont géographiquement trop éloignés les uns des autres pour réellement se faire concurrence), en cas de monopole naturel ou de cartel, ou si seules les offres publiques (sous la responsabilité ultime d'une même personne) bénéficient d'une subvention. Le degré de concurrence dépend des caractéristiques de la production et du marché, mais aussi des conditions de certification des producteurs et du degré de liberté laissé aux producteurs. La vivacité de la concurrence constitue un argument en faveur du libre choix.

- **Coûts idiosyncratiques non observables par l'Etat**

Le coût de production du bien ou service considéré peut dépendre des caractéristiques du bénéficiaire. Si l'Etat ne peut pas observer ces caractéristiques avec la précision nécessaire, alors il ne

peut pas subventionner davantage ces prestations sans fortement s'exposer à des fraudes. Mais si l'Etat subventionne les prestations indépendamment des caractéristiques du bénéficiaire, alors les producteurs ont intérêt à attirer les bénéficiaires dont les caractéristiques permettent de produire la prestation à moindre coût et à refuser les autres. C'est le problème de l'écrémage. On peut tenter de réduire ce problème en interdisant aux producteurs de refuser des bénéficiaires. Mais comme les producteurs ont intérêt à opérer une sélection, on peut imaginer qu'ils chercheront à contourner une telle interdiction. La présence de coûts idiosyncratiques que l'Etat ne peut pas observer constitue donc un argument contre le libre choix.

- **Incapacité de l'Etat à évaluer la qualité des prestations que seul le bénéficiaire peut observer**

Certaines dimensions de la qualité de la prestation peuvent être observables par le bénéficiaire, mais pas par l'Etat. Tel est par exemple le cas si la qualité dépend de l'adéquation de la prestation à des caractéristiques du

bénéficiaire qui ne sont pas observables par l'Etat. Le libre choix permet alors au bénéficiaire de s'adresser au producteur qui propose la prestation de meilleure qualité, ce qui incite les producteurs à fournir cette qualité. Si certaines dimensions de la qualité sont observables uniquement par le bénéficiaire, cela constitue donc un argument en faveur du libre choix dans la mesure où les préférences des bénéficiaires ne diffèrent pas des préférences de l'Etat.

- **Incapacité des bénéficiaires à évaluer la qualité des prestations que seul l'Etat peut observer**

Le choix n'est véritable que si les bénéficiaires sont aptes à évaluer les différentes offres. Si les bénéficiaires peuvent observer la qualité ex-post, alors des mécanismes de réputation peuvent souvent permettre d'assurer la qualité. Si l'Etat peut observer la qualité (ou des variables corrélées à la qualité), alors les exigences de certification des producteurs peuvent permettre d'assurer la qualité. Si ces exigences sont suffisamment restrictives (par exemple si seule la production par l'Etat est subventionnée), alors cela revient

à réduire la liberté de choix via une réduction de la liste des producteurs certifiés, mais tout en laissant le libre choix entre les producteurs qui restent sur cette liste. L'Etat peut aussi fournir des informations aux bénéficiaires. L'incapacité des bénéficiaires à juger la qualité des prestations constitue un argument contre le libre choix.

- **Le bénéficiaire et son représentant**

Dans certains cas, on n'envisage pas d'accorder une liberté de choix au bénéficiaire ultime, mais à son représentant. La question est alors de savoir s'il y a divergences d'intérêt entre le bénéficiaire et son représentant.

- **Mixité sociale**

La mixité sociale peut être un objectif en soi. Elle peut aussi influencer la production, en particulier en cas d'externalités entre bénéficiaires. Le libre choix peut conduire à une réduction de la mixité. Ceci peut se produire de plusieurs façons : i) si des groupes sociaux différents ont besoin de prestations différentes, chaque groupe se rassemblera naturellement auprès de producteurs offrant la prestation qui leur convient, ii) les producteurs eux-mêmes peuvent vouloir sélectionner dans un but d'écémage (voir ci-dessus) ou pour des raisons idéologiques,¹⁵ iii) une élite peut vouloir se séparer d'autres groupes sociaux,¹⁶ iv) les bénéficiaires

15 Dans ce cas on peut interdire aux producteurs de ségréger ou de poser des conditions (telles qu'un prix particulièrement élevé) qui pourrait conduire à une ségrégation. Il est toutefois difficile d'exclure tout contournement de ces interdictions.

16 Encore faut-il qu'ils puissent se séparer des autres groupes même si les membres des autres groupes disposent aussi du libre choix et peuvent donc les suivre. Ceci peut se produire par exemple si les autres groupes ne sont pas intéressés à exercer leur liberté de choix ou ne peuvent pas le faire (par exemple par manque de connaissances ou parce que cela implique des transports qu'ils ne peuvent pas organiser ou payer).

peuvent préférer se trouver dans des groupes socialement homogènes¹⁷. Certes, le libre choix peut augmenter la mixité s'il existe déjà une ségrégation en l'absence de libre choix. A la limite le libre choix ne peut qu'augmenter la mixité comparé à une situation où les bénéficiaires sont attribués à des producteurs de façon complètement ségréguée. Toutefois, si l'on veut vraiment maximiser la mixité, on y parviendra toujours mieux en l'absence de libre choix. Si dans le statu quo une certaine ségrégation existe en l'absence de libre choix, cela révèle les limites de l'importance attribuée à la mixité. Si la mixité sociale est une valeur, c'est un argument contre le libre choix.

- **Liberté**

Même en l'absence de libre choix, il est généralement autorisé de choisir un producteur privé à condition de renoncer aux subventions. La liberté de choix

est alors réservée à ceux qui disposent de moyens financiers suffisants pour se passer de la subvention. Dans la mesure où la subvention vise notamment un objectif d'équité, la question se pose de savoir si ne pas accorder la liberté de choix est compatible avec cet objectif. Si la liberté de choisir entre différents fournisseurs de prestations subventionnées est une valeur, ceci constitue un argument en faveur du libre choix.

- **Autres coûts du libre choix**

Nous discutons ici des coûts qui n'ont pas déjà été pris en compte dans les critères précédents. Les coûts administratifs ne sont pas nécessairement les mêmes avec ou sans libre choix. Par ailleurs, le libre choix incite les producteurs à faire de la publicité, ce qui implique un coût. Du côté de la production, le libre choix complique (ou rend impossible) la planification. Il peut aussi impliquer des coûts de transport

17 Il faut noter qu'une relativement faible aversion à se trouver localement en minorité peut conduire à la formation de blocs très homogènes par un effet domino (le départ d'un individu localement minoritaire empirant la situation d'un voisin localement minoritaire et entraînant son départ). Voir Schelling (1971).

additionnels ou le renoncement à une rente monopsonistique¹⁸ (qui constitue toutefois une distorsion du marché). Le libre choix peut toutefois aussi réduire les coûts de transport pour certains bénéficiaires (par exemple s'ils peuvent s'adresser à un producteur situé sur le trajet entre leur logement et leur place de travail) Si le libre choix engendre des coûts en plus de ceux discutés dans les critères précédents, cela constitue un argument contre le libre choix.

- **Fraudes**

Le libre choix tend à augmenter les possibilités de frauder. Ainsi, le bénéficiaire peut affirmer avoir reçu une prestation que le producteur n'a en réalité pas fournie, et partager la subvention avec le producteur. Le bénéficiaire peut acheter une prestation non agréée au producteur, alors que les deux agents prétendent qu'il s'agit d'une prestation agréée bénéficiant de la subvention. Le

risque est particulièrement élevé s'il y a une divergence entre les caractéristiques de la prestation désirées par le bénéficiaire et voulues par l'Etat. Le libre choix augmente la pression que le bénéficiaire peut exercer sur le producteur pour qu'il accepte de participer à de telles fraudes, puisqu'il peut le menacer de s'adresser à un autre producteur. De plus, le producteur peut tenter de contourner les interdictions sensées éviter l'écémage ou la ségrégation. Les possibilités de fraudes constituent un argument contre le libre choix.

Le poids de chacun de ces arguments dépend des valeurs de celui qui évalue la subvention, des caractéristiques du secteur subventionné (notamment les besoins des bénéficiaires, les offreurs potentiels, le processus de production, le comportement des agents, les externalités, etc...), et des détails de conception de la subvention.

¹⁸ Un monopsonne est un monopole des consommateurs: un seul demandeur se trouve face à un grand nombre d'offres. Cette situation permet au demandeur de bénéficier de conditions avantageuses. Limiter le choix des bénéficiaires, ou les contraindre à passer via une centrale d'achat de l'Etat, donne à l'Etat davantage de pouvoir de marché pour obtenir de meilleurs prix.

4.3 Exemple d'application : école obligatoire

Généralement, le bénéficiaire dispose d'une certaine liberté de choix quand l'Etat subventionne une prestation. L'école obligatoire constitue une exception : les parents ne peuvent pas choisir l'école publique (gratuite) pour leur enfant dans une liste d'écoles accréditées.

Des arguments pour ou contre le libre choix de l'école obligatoire sont présentés en suivant les critères cités précédemment. La majorité des arguments sont repris des partisans et des opposants au libre choix.¹⁹ Il s'agit des principaux arguments, sans toutefois prétendre à l'exhaustivité. Par souci de concision et de clarté, la présentation des arguments est lapidaire. Ces arguments ne constituent que la base des débats. Typiquement, la suite des débats porte sur la validité et le poids des différents arguments, les partisans du libre choix tentant de définir les modalités de leur proposition de sorte à en minimiser les inconvénients. Voici les arguments en fonction des différents critères :

- **Concurrence**

- *Pour le libre choix* : une offre diversifiée et concurrentielle existe et serait encore plus large si les écoles privées étaient aussi subventionnées.

- *Contre le libre choix* : le libre choix est illusoire en campagne où les différentes écoles sont géographiquement éloignées. Même en ville, choisir une école plus éloignée engendre des difficultés de transport.

- **Coûts idiosyncratiques non observables par l'Etat**

- *Pour le libre choix* : déjà en l'absence de libre choix, certains élèves devraient être plus soutenus que d'autres (ce qui renchérit le coût de leur scolarité), mais les écoles dans les quartiers défavorisés ne disposent pas nécessairement de davantage de ressources par élève.

- *Contre le libre choix* : les écoles refuseront les élèves qui apprennent plus difficilement (et dont l'instruction coûte donc plus cher). Mais il faudra bien qu'une école prenne en charge ces élèves.

¹⁹ En Suisse, la principale association en faveur du libre choix est [lobby parents](#) qui a notamment lancé l'initiative « Ja, Bildungsvielfalt für alle » rejetée en novembre 2008 à Bâle-Campagne. Parmi les nombreuses sources s'opposant au libre choix signalons [l'argumentaire du comité opposé à cette initiative](#).

- **Incapacité de l'Etat à évaluer la qualité des prestations que seul le bénéficiaire peut observer**
 - *Pour le libre choix* : l'enseignement adéquat dépend des caractéristiques de l'élève. Le libre choix permet aux parents de choisir l'école la mieux adaptée à leur enfant.
 - *Contre le libre choix* : les bénéficiaires, ou certains d'entre eux, ne sont pas en mesure d'évaluer la qualité de l'enseignement.
- **Incapacité des bénéficiaires à évaluer la qualité des prestations que seul l'Etat peut observer**
 - *Pour le libre choix* : les parents peuvent constater ce que leur enfant apprend. Chaque école acquiert la réputation qu'elle mérite. L'Etat peut fixer des exigences pour garantir la qualité.
 - *Contre le libre choix* : les parents, ou certains d'entre eux, ne sont pas en mesure d'évaluer la qualité de l'école. Ceci tout particulièrement en début d'année scolaire, mais même aussi en fin d'année.
- **Le bénéficiaire et son représentant**
 - *Pour le libre choix* : les parents sont les mieux placés pour savoir ce qui convient à leur enfant.
 - *Contre le libre choix* : il peut y avoir divergence entre les intérêts des parents et ceux des enfants.
- **Mixité sociale**
 - *Pour le libre choix* : la mixité sociale dans les écoles est déjà limitée. Si de bonnes conditions sont mise en place (information, transports), le libre choix peut même permettre à des élèves de groupes sociaux défavorisés de se rendre dans l'école d'un quartier riche. La possibilité de pouvoir changer d'école incite déjà à améliorer la qualité de l'enseignement même si finalement peu d'élèves changent d'école. Interdire aux écoles de sélectionner sur des bases financières (en faisant payer davantage que la subvention), ethniques ou religieuses permet d'éviter la ségrégation.
 - *Contre le libre choix* : la mixité sociale est un objectif important. L'importance de cet objectif est révélée notamment par le fait que l'école publique est gratuite

même pour les riches. Le libre choix nuit à cette mixité, notamment parce que les parents de groupes sociaux désavantagés risquent davantage de ne pas être intéressés ou de ne pas être en mesure de choisir la meilleure école pour leur enfant. Les écoles peuvent contourner les interdictions visant à empêcher la ségrégation.

- **Liberté**

- *Pour le libre choix* : il faut respecter la liberté de choix de tous les parents.

- *Contre le libre choix* : la liberté doit être limitée à cause d'autres valeurs, telles que la mixité sociale.

- **Autres coûts du libre choix**

- *Pour le libre choix* : le libre choix n'influence guère les coûts administratifs. Les coûts de transports pourraient être pris en charge par l'Etat. La plupart des parents choisiront vraisemblablement l'école la plus proche de leur domicile (ou sur leur trajet pour aller à leur travail). La planification scolaire est de toute façon limitée par la difficulté de prévoir l'évolution démographique. La chute du communisme a prouvé que

l'économie privée est plus efficiente que l'Etat ; il n'y a pas de raisons de croire que le secteur de l'enseignement fasse exception. La meilleure publicité pour une école, c'est sa réputation qu'elle gagne par un enseignement de qualité.

- *Contre le libre choix* : le libre choix génère des coûts, notamment des coûts de transports. Proposer que les élèves perdent encore davantage de temps pour se rendre à l'école est une curieuse façon de vouloir améliorer leur formation. Les écoles doivent consacrer leurs ressources à enseigner, non à faire de la publicité. Le libre choix rend la planification scolaire impossible. Les écoles très demandées ne peuvent pas accepter davantage d'élèves que leur bâtiment ne peut accueillir. Si la demande pour une école dépasse l'offre, comment choisira-t-on les élèves qui seront acceptés ? Si c'est au hasard, certains élèves seront contraints d'aller dans une école plus éloignée parce que d'autres élèves auront pris leur place. Si c'est en fonction de la proximité géographique, une commune riche peut dimensionner ses

écoles de sorte à éviter de devoir accepter des élèves d'autres communes.

- **Fraudes**

- *Pour le libre choix* : des épreuves communes à toutes les écoles permettraient de contrôler l'acquisition des connaissances tout en évitant le bradage des notes.

- *Contre le libre choix* : les parents ne choisiront pas les meilleures écoles, mais celles qui bradent les notes.

4.4 Impact et efficience

Accorder le libre choix aux bénéficiaires augmente leur pouvoir aux dépiments des producteurs publics ou privés. L'impact sur les différents types de bénéficiaires peut différer selon leur aptitude ou leur volonté à user de leur liberté de choix. Cet effet est renforcé en cas d'externalités entre bénéficiaires.

Laisser le libre choix augmente l'efficience et l'efficacité de la subvention si les conditions adéquates sont réunies (voir la section sur les critères). A prestations constantes, le montant global de la subvention pourra baisser ou devra augmenter selon que c'est les gains d'efficience ou les coûts collatéraux qui l'emportent.²⁰ En cas d'externalités entre bénéficiaires et si la réforme réduit la mixité, des dépenses supplémentaires peuvent être nécessaires pour assurer au groupe pénalisé par le libre choix la même qualité de prestation qu'avant la réforme.²¹ Suivant les cas, cette augmentation des dépenses peut être partiellement compensée ou surcompensée par des économies réalisées sur le groupe qui profite davantage du libre choix, ainsi que par l'augmentation d'efficience de tous les producteurs générée par le fait que chaque producteur craint de voir ses clients se tourner vers un concurrent.

20 Les coûts collatéraux sont par exemple des coûts administratifs ou des contributions pour assurer le libre choix effectif pour tous (information, transports).

21 Ceci n'est possible que si la mixité n'est pas en soi une qualité souhaitée de la prestation.

5. Le montant de la subvention doit-il dépendre des caractéristiques du bénéficiaire ?

5.1 La question

Faut-il appliquer la politique de l'arrosoir en distribuant largement les subventions ? Faut-il au contraire restreindre le cercle des bénéficiaires ou faire dépendre le montant de la subvention de caractéristiques du bénéficiaire ?²²

revenu. Une subvention indépendante du revenu est en effet déjà redistributive, puisque tous ne contribuent pas également à son financement. L'effet redistributif sera toutefois renforcé si la subvention dépend du revenu.

5.2 Critères

Les critères sont les suivants :

- **L'objectif de la subvention est lié à une caractéristique du bénéficiaire**

Il est évident que seuls les ménages qui ont un enfant peuvent bénéficier d'une subvention pour garder leur enfant. De même, une subvention pour les moyens auxiliaires de l'AI dépend du handicap du bénéficiaire. Il est moins clair si une subvention ayant un objectif de redistribution doit nécessairement dépendre du

- **Distorsions**

La politique de l'arrosoir présente l'inconvénient de nécessiter davantage de ressources, ce qui implique d'avantage d'impôts qui typiquement entraînent des distorsions. Mais si une politique ciblée engendre moins de distorsions du côté du financement, elle en génère davantage du côté des dépenses : les bénéficiaires sont incités à ne pas augmenter leur revenu (trappe de pauvreté). De façon générale, on encourage ce que l'on subventionne. Mais cet encouragement dépend de toutes les conditions d'obtention de la subvention : subventionner les

²² L'autre aspect de la question est de savoir si à caractéristiques égales les bénéficiaires doivent recevoir la même subvention. La réponse est évidemment positive, c'est pourquoi nous ne l'approfondissons pas. Dans la réalité, ce principe n'est toutefois pas toujours respecté. Ainsi, les parents qui trouvent une place dans une crèche pour leur enfant bénéficient pleinement de la subvention, alors que ceux qui n'en trouvent pas n'en bénéficient pas du tout.

transports pour les pauvres encourage à la fois les transports et la pauvreté (mais pas nécessairement au même degré).

- **Efficience**

Une subvention incitative peut être plus efficace si elle est ciblée sur certains types de personnes. Ainsi, une somme donnée est souvent davantage susceptible de modifier le comportement de ceux qui ne disposent que d'un bas revenu.

- **Mixité sociale, ou autres raisons de décourager le recours à un producteur privé non subventionné**

Subventionner également ceux qui ont un revenu plus élevé peut être souhaité à cause d'un objectif de mixité sociale ou si l'Etat veut limiter les parts de marché de producteurs privés non subventionnés qu'il tolère uniquement parce qu'il serait trop intrusif de les interdire.

5.3 Exemple d'application : école obligatoire

Dans le cas de l'école obligatoire :

- **L'objectif de la subvention est-il lié à une caractéristique du bénéficiaire ?**

L'objectif de la subvention n'est apparemment pas lié à une caractéristique du bénéficiaire (à part avoir un enfant en âge de scolarité). S'il l'était ce serait vraisemblablement plutôt un argument pour faire dépendre la subvention du revenu.

- **Distorsions**

Il n'est à priori pas évident de savoir comment faire dépendre la subvention du revenu pour minimiser les distorsions (du côté des dépenses et des recettes), mais il serait étonnant que le minimum soit atteint par la gratuité pour tous.²³

23 Prenons un exemple extrême : l'abolition de la gratuité de l'école pour les enfants de milliardaires ne générerait vraisemblablement pas de distorsions du côté des dépenses, alors qu'elle réduirait les distorsions du côté des recettes en diminuant le montant global de la subvention. Il est vraisemblable que ce raisonnement reste correct pour les enfants de millionnaires. La difficulté est de savoir à partir de quel seuil l'augmentation des distorsions du côté des dépenses l'emporte sur la baisse des distorsions du côté des recettes.

- **Efficience**

La subvention ne vise pas à inciter à placer son enfant à l'école, puisque l'école est obligatoire.

- **Mixité sociale, ou autres raisons de décourager le recours à un producteur privé non subventionné**

La subvention incite à placer son enfant à l'école publique plutôt qu'à l'école privée. On peut vouloir décourager (ou ne pas encourager) le recours aux écoles privées pour promouvoir la mixité sociale ou si l'on soupçonne les écoles privées de vouloir transmettre d'autres valeurs que celles préconisées par l'Etat.

La gratuité de l'école publique obligatoire pour les revenus élevés est probablement due à l'objectif de mixité sociale et à la volonté de limiter la part de marché des écoles privées non subventionnées.

5.4 Impact et efficience

Une réforme concernant la dépendance de la subvention en fonction des caractéristiques du bénéficiaire a un impact important sur les bénéficiaires, certains recevant davantage et d'autres moins. L'impact sur les producteurs concerne essentiellement leurs stratégies d'écrémage (en cas de libre choix).

Faire dépendre les subventions des caractéristiques du bénéficiaire augmente l'efficience de la subvention si les conditions adéquates sont réunies (voir la section sur les critères). En principe, une telle réforme peut être neutre pour le montant global de la subvention (c'est alors un changement de la structure de la subvention). En pratique, une telle réforme vise en général à réduire le montant global de la subvention à prestation globale constante (grâce à l'augmentation d'efficience) ou en subventionnant moins de prestations.

6. Est-il préférable que la subvention transite par le bénéficiaire ou doit-elle être payée directement au producteur ?

6.1 La question

L'Etat doit-il payer directement le producteur, ou la subvention doit-elle transiter par le bénéficiaire ? Cette question est au cœur du principe 8 des [Lignes directrices des finances fédérales](#) : « les subventions doivent si possible être accordées sous forme d'aides personnelles et non d'aides matérielles ». Où une aide personnelle consiste en transferts étatiques à des individus, et une aide matérielle consiste en transferts étatiques à des institutions.

6.2 Critères

Les critères sont les suivants :²⁴

- **Biens et services non-exclusifs**
Faire transiter la subvention par les bénéficiaires n'est possible que

si l'Etat connaît ces bénéficiaires et si le producteur peut empêcher une personne qui ne paie pas de consommer son bien ou service.²⁵

- **Coûts administratifs**

Un subventionnement direct du producteur présente souvent des coûts administratifs plus bas que si le financement transite via le bénéficiaire final. Ceci pour deux raisons. Premièrement, les producteurs sont généralement moins nombreux que les bénéficiaires. Deuxièmement, il n'est généralement pas question de donner de l'argent liquide aux bénéficiaires finaux, mais plutôt des bons. Dans ce cas, le travail administratif lié aux bons s'ajoute à celui lié à la transaction finale qui consiste à donner aux producteurs l'argent liquide

24 En plus des critères mentionnés, il y aurait le critère suivant, qui est toutefois peu pertinent dans la réalité. Si le producteur est payé indépendamment des prestations fournies, passer au transit par le bénéficiaire modifierait les montants reçus par les différents producteurs. Mais ce point reste très théorique, car généralement le montant reçu par le producteur dépend des prestations fournies même s'il est payé directement.

25 Ainsi, les prestations de l'agriculture ont plusieurs dimensions, l'une d'elle étant l'entretien du paysage. La subvention liée à cette dimension des prestations agricoles ne peut manifestement pas transiter via ceux qui jouissent de la beauté du paysage.

correspondants aux bons qu'ils retournent à l'Etat. Le travail administratif lié aux bons peut toutefois réduire les coûts administratifs nécessaires pour repérer les fraudes de la part de bénéficiaires finaux ou de producteurs. De plus, un système de bons peut être utile pour assurer qu'à caractéristiques égales chacun bénéficie de la même subvention.²⁶ Il serait certes possible d'assurer cette égalité aussi par un paiement direct au producteur (en fixant des limites à la subvention qu'un bénéficiaire peut recevoir), mais quand les bénéficiaires disposent du libre choix cela est vraisemblablement plus simple avec un système de bons.

- **Assurer que le producteur sera finalement payé**

Si la subvention transite par le bénéficiaire, il peut y avoir un risque qu'il ne paie pas le producteur. D'ordinaire, ce risque est nul : le bénéficiaire donne son bon au producteur avant de recevoir la prestation. La situation

peut toutefois se compliquer si la consommation de la prestation est obligatoire. Ainsi, il est préférable de payer l'aide aux primes d'assurance-maladie directement à la caisse maladie plutôt que via le bénéficiaire.

- **Information**

Veut-on que le bénéficiaire connaisse le montant des subventions dont il bénéficie ? Lorsque l'Etat donne directement la subvention au producteur, le bénéficiaire final ignore souvent le montant de la subvention, voire ignore être subventionné. Par contre, lorsque la subvention transite via le bénéficiaire final, celui-ci est informé du montant de la subvention. Savoir le montant de l'aide peut engendrer un sentiment de gratitude chez certains bénéficiaires, alors que d'autres préfèrent l'ignorer (ou même ne pas savoir qu'ils sont aidés par la collectivité) et se sentent stigmatisés par cette information. La connaissance du coût peut aussi rendre le bénéficiaire plus exigeant face au

²⁶ Cet argument est évoqué notamment en faveur des bons pour la garde d'enfants. Alors que dans le système actuel certains profitent pleinement de la subvention (ceux qui trouvent une place dans une crèche) et d'autres pas du tout, les bons sont sensés conduire à un subventionnement égal pour des bénéficiaires ayant des caractéristiques identiques.

producteur sachant combien la collectivité paie pour le bien ou service qu'il reçoit. Mais l'introduction d'une relation marchande entre le bénéficiaire et le producteur peut être mal vécue. La façon dont la subvention dépend des caractéristiques des bénéficiaires tend à être plus explicite si le financement passe par le bénéficiaire. Une plus grande visibilité d'une subvention (et notamment de qui reçoit combien) peut augmenter l'engagement politique pour ou contre cette subvention.

- **Décalage temporel entre la production et la consommation**

Si la subvention transite par le bénéficiaire, alors il n'arrivera au producteur que lorsque celui-ci vendra le bien ou service qu'il produit. Or, il est parfois utile de subventionner le producteur plus tôt. Une subvention qui transite par le bénéficiaire stimule d'abord la demande, et seulement ensuite indirectement l'offre.

6.3 Exemple d'application : aide au logement

Il n'y a souvent pas un grand enjeu à ce que la subvention transite ou non via le bénéficiaire : ce qui importe, c'est la réponse donnée aux autres questions, telles que le libre choix. Une exception est par exemple l'aide au logement. Il y a en effet un décalage temporel entre la construction d'un logement et son utilisation. Si l'on veut stimuler la construction de logements sociaux, il peut être utile de subventionner directement leur construction avant même que les premiers loyers soient payés.

6.4 Impact et efficacité

Le plus souvent, une réforme concernant le transit de la subvention via le bénéficiaire n'a guère d'impact si elle n'est pas accompagnée d'autres réformes.

7. Conclusion

Nous avons discuté les éléments à prendre en compte pour décider si une subvention devrait s'adresser aussi à la production privée, accorder le libre choix, dépendre des caractéristiques du bénéficiaire, transiter par le bénéficiaire. La table en annexe indique les critères correspondants aux différentes questions.

Accorder le libre choix aux bénéficiaires augmente leur pouvoir face aux producteurs. Leur choix est encore plus grand si la subvention ne se limite pas aux producteurs publics. On pourrait imaginer que de telles réformes augmentent l'efficacité de la subvention, et que cette efficacité puisse encore être améliorée en renonçant à la politique de l'arrosoir

pour faire dépendre la subvention des caractéristiques (par exemple le revenu) des bénéficiaires. Il n'est toutefois pas possible de soutenir une telle conclusion de façon générale, car les avantages de telles réformes ne se matérialiseront que si certaines conditions sont réunies. C'est pourquoi, pour répondre aux quatre questions abordées dans ce papier, il faut examiner en détail la subvention considérée. Les réflexions que nous avons présentées visent à faciliter cet examen. Qu'une réforme soit jugée souhaitable ou non dépend des caractéristiques du secteur considéré, des détails de conception de la subvention, et des poids accordés aux différents critères.

8. Bibliographie

Daniels Ronald and Michael Trebilcock (2005), « Rethinking the welfare state – The prospects for government by voucher », Routledge.

Hart Oliver, Shleifer Andrei et Robert Vishny (1997), « The proper scope of government : theory and an application to prisons », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112(4), pages 1127-61, November.

Lien : http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/files/proper_scope.pdf

Sappington David and Joseph Stiglitz (1987), « Privatization, information and incentives », *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, No. 4, pg 567-582. Lien : <http://elsa.berkeley.edu/~yqian/econ260b/Sappington%20Privatization.pdf>

Schelling Thomas (1971), « Dynamic Models of Segregation », *Journal of Mathematical Sociology* 1(2): 143–186.

Steuerle Eugene, Van Doorn Ooms, Peterson George and Robert Reischauer (Eds), « Vouchers and the provision of public services », Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000.

Le présent papier mentionne des liens électroniques qui ne sont pas rappelés dans cette bibliographie. Ils peuvent être suivis directement à partir de la version électronique du présent papier en cliquant sur des expressions en caractères bleus et soulignés.

Annexe : questions et critères

Question	Critères
<p>Privé/public La prestation subventionnée doit-elle être produite (aussi) par des privés ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Efficience – Qualité pas observable par l'Etat – Préférences de l'Etat instables ou non spécifiées – Difficulté à faire respecter le contrat – Faible nombre d'entreprises candidates – Traitement du personnel – Capacité d'action limitée du gouvernement – Effet d'aubaine – Prix et rationnement
<p>Libre choix Faut-il autoriser le bénéficiaire à choisir qui lui fournit sa prestation ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Concurrence – Coûts idiosyncratiques non observables par l'Etat – Incapacité de l'Etat à évaluer la qualité des prestations que seul le bénéficiaire peut observer – Incapacité des bénéficiaires à évaluer la qualité des prestations que seul l'Etat peut observer – Le bénéficiaire et son représentant – Mixité sociale – Liberté – Autres coûts du libre choix – Fraudes
<p>Fonction des caractéristiques du bénéficiaire Le montant de la subvention doit-il dépendre des caractéristiques du bénéficiaire ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> – L'objectif de la subvention est lié à une caractéristique du bénéficiaire – Distorsions – Efficience – Mixité sociale, ou autres raisons de décourager le recours à un producteur privé non subventionné
<p>Transit via bénéficiaire Est-il préférable que la subvention transite par le bénéficiaire ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Biens et services non-exclusifs – Coûts administratifs – Assurer que le producteur sera finalement payé – Information – Décalage temporel entre la production et la consommation

Veröffentlichte «Working papers» der EFV

http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/grundlagenpapiere_berichte/arbeiten_oekonomenteam.php

Alte Reihe

Nr. 3/2002: Colombier, C., Der «Elchtest» für den Sondersatz der Mehrwertsteuer in der Hotellerie.

Nr. 1/2003: Colombier, C., Eine Neubewertung der Schuldenbremse; unter Mitarbeit von: F. Bodmer, P. A. Bruchez, A. Geier, T. Haniotis, M. Himmel, U. Plavec. (überarbeitete Version: Nr. 2, neue Reihe)

Nr. 2/2003: Bruchez, P. A., Réexamen du calcul du coefficient k.

Nr. 3/2003: Bruchez, P. A., A modification of the HP Filter aiming at reducing the end point bias.

Nr. 4/2003: Bruchez, P. A., Will the Swiss fiscal rule lead to stabilisation of the public debt?

Nr. 5/2003: Colombier, C., Der Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den Schweizer Bundeseinnahmen.

Nr. 6/2003: Bodmer, F. and A. Geier, Estimates for the Structural Deficit in Switzerland 2002 to 2007.

Nr. 7/2003: Bodmer, F., Eine Analyse der Einnahmenschwankungen.

Neue Reihe (ISSN 1660–8240)

Nr. 1: Weber, W. (2004), Der «Index of Deflation Vulnerability» des IWF – Eine Analyse für die Schweiz.

Nr. 2: Colombier, C. (2004), Eine Neubewertung der Schuldenbremse; unter Mitarbeit von: F. Bodmer, P. A. Bruchez, A. Geier, T. Haniotis, M. Himmel, U. Plavec, überarbeitete Version. (ursprüngliche Version: Nr. 1/2003)

Nr. 3: Bruchez, P.A., Gisiger, M. und W. Weber (2004), Die Schweizer Finanzmarktinfrastruktur und die Rolle des Staates.

Nr. 4: Colombier, C. (2004), Government and Growth.

Nr. 5: Geier, A. (2004), Application of the Swiss Fiscal Rule to Artificial Data.

Nr. 6: Fischer, R. (2004), Die Unterschiede in der Steuerbelastung der Kantone – Eine Analyse auf der Basis eines mikroökonomischen Haushaltsmodells.

Nr. 7: Bruchez, P.A. et D.S Gerber (2004), Sensibilité du 2^{ème} pilier aux chocs inflationnistes – Une discussion qualitative.

Nr. 8: Bruchez, P.A. et Ch. Schaltegger (2005), International Tax Competition and Trends in Tax Policy: Some Implications for Switzerland.

Nr. 9: Bruchez, P.A., Colombier, C. und W. Weber (2005), Bundeshaushalt und Inflation.

Nr. 10: C. Colombier und W. Weber (2008), Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2050.

Nr. 11: Bruchez, P.A., C. Colombier, A. Geier, B. Schlaffer et A. Rey (2009), Politique conjoncturelle de la Confédération.

Nr. 12: Bruchez, P.A (2010), Quatre questions concernant la conception des subventions – Privé versus public, libre choix, politique de l'arrosoir, subventionner les bénéficiaires ou les institutions?

Nr. 13: Zeller, R., Geier, A. (2010), Auswirkung eines inflationsbedingten Zinsanstiegs auf die Altersvorsorge – Überlegungen im Zusammenhang mit der aktuellen Finanzkrise.

Nr. 14: Geier, A. (2010), Ökonomische Blasen: thematische Übersicht und gegenwärtige Lage in der Schweiz.

