

LIVRES

Politiques sociales : trois voies vers plus d'efficacité

Une fois par mois, Julien Damon, chef du service des questions sociales au Centre d'analyse stratégique et professeur associé à Sciences po, décrypte pour « Les Echos » trois ou quatre ouvrages anglo-saxons regroupés autour d'un thème dominant de l'actualité. Il commence par les politiques sociales, sujet récurrent de polémiques et d'interrogations sur leurs performances, leur légitimité et leur avenir.

Permettre aux usagers de choisir

THE OTHER INVISIBLE HAND. DELIVERING PUBLIC SERVICES THROUGH CHOICE AND COMPETITION
Julian Le Grand
Princeton, Princeton University Press, 2007, 195 pages.

Améliorer la qualité des services publics sociaux est un objectif beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. Pour Julian Le Grand, professeur à la London School of Economics et ancien conseiller de Tony Blair, la meilleure solution est de permettre aux consommateurs de choisir. Autrement dit, mobiliser les principes et les forces du marché est opportun pour atteindre les fins des politiques sociales.

Le Grand appelle d'abord à ne plus considérer les destinataires des politiques sociales comme des pions passifs, mais comme des acteurs rationnels aptes à évaluer ce qui est le mieux pour eux. Il rappelle ensuite qu'il ne faut pas imaginer les agents du service public seulement mus par l'altruisme : il convient de les motiver, par exemple en les intégrant aux résultats.

Le choix des usagers doit pouvoir porter sur les professionnels sollicités, les lieux d'exercice de la prestation, les types de service, les moments et les modalités de prise en charge. Affirmant que le secteur public n'a pas le monopole de la

vertu, et que le secteur privé n'a pas celui du vice, Le Grand fixe quatre règles au service public. Il faut qu'il fournisse de la qualité pour l'usager, qu'il réponde aux demandes des consommateurs, qu'il rende des comptes clairs aux contribuables, et qu'il soit équitable.

L'originalité de la thèse est de souligner que ce sont les plus défavorisés qui profiteraient le plus de cette reconnaissance de leurs aptitudes à choisir. En effet, les plus aisés et la classe moyenne bénéficient disproportionnellement des avantages d'un système qu'ils maîtrisent et peuvent contourner.

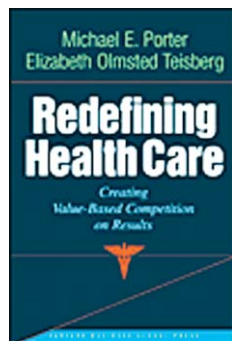
La solution passe par l'introduction de quasi-marchés. Il s'agit de développer des bons permettant de financer directement le service : des chèques scolaires, des chèques santé, etc. Ce schéma respecte l'autonomie des consommateurs et induit des incitations pour les producteurs à améliorer leurs prestations. En termes de justice sociale les moins avancés ne dépendent plus ainsi d'une

bureaucratie unique qu'ils ne comprennent pas. L'argumentation repose sur des enquêtes qui montrent que tous les Britanniques, dont les plus pauvres, aspirent à davantage de choix. Elle s'appuie également sur une batterie d'études dans d'autres pays qui signalent que la mise en concurrence n'a pas provoqué une ségrégation croissante.



tion des usagers. 46 millions d'Américains n'ont pas de couverture santé. 200.000 personnes décedent chaque année à l'hôpital en raison d'erreurs qui pourraient être aisément prévenues. Les coûts d'administration du système, en augmentation rapide, représenteraient 30 % du total des dépenses.

Revisitant les modalités de gestion du risque, la réforme dessinée par Porter conduit à passer d'une obligation de moyens techniques à des visées de résultats sanitaires. Détection précoce, prévention et suivi des malades, doivent autoriser de larges économies par rapport aux techno-



logies coûteuses et aux médicaments. L'aune de toute évaluation devient la condition médicale du patient.

Formulée dans un vocabulaire français, la réforme viserait une approche médicalisée des soins, plutôt qu'une seule approche comptable. Cependant son contenu consiste en réalité en une totale déréglementation. Elle suggère une mutation de la médecine (qui ne serait plus art ni science, mais uniquement service). Elle commande la responsabilisation intégrale des patients, potentiels ou actuels, singulièrement pour ce qui relève de leurs comportements quotidiens.

Cibler les bénéficiaires

TARGETING IN SOCIAL PROGRAMS. AVOIDING BAD BETS, REMOVING BAD APPLES
Peter H. Schuck, Richard J. Zeckhauser
Washington, Brookings Institution Press, 2006, 170 pages.

Ces comportements individuels doivent être précisément distingués et ciblés. C'est ce que soutiennent avec force Peter Schuck, professeur de droit à Yale, et Richard Zeckhauser, professeur d'économie politique à Harvard.

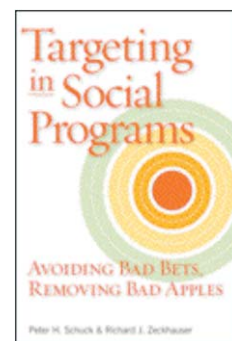
La question du ciblage est généralement assez mal vue en France. Schuck et Zeckhauser seront donc très mal vus car ils prônent catégorisation, profilage et sélection des populations. Pour le juriste et l'économiste américains, les politiques sociales concernent ceux qui n'ont pas de chance. C'est-à-dire tout le monde, à un moment ou à un autre de son existence. Il y a cependant des « mauvaises pommes » (on dirait aussi des « fruits pourris ») pour lesquelles la dépense ne devrait pas être faite en raison de l'irresponsabilité de leur comportement. Il y a aussi des « mauvais paris », des personnes pour lesquelles la dépense est disproportionnée au regard de l'amélioration des conditions de vie qu'elle amène.

La grande question qu'abordent Schuck et Zeckhauser est celle des principes de justice à convoquer pour affecter les ressources dans des contextes de choix difficiles, parfois tragiques. Leur critère est l'efficacité, ce qui les invite à plaider pour

écarter du bénéfice des programmes sociaux ceux qui n'en tirent pas un grand avantage et ceux qui en tirent un trop grand avantage. Les fraudeurs et fauteurs de trouble doivent être sévèrement traités et précocement mis de côté. Ceux qui coûtent inutilement cher doivent ne pas être intégralement pris en charge. Il en va ainsi pour les soins palliatifs. Schuck et Zeckhauser avancent que leur propos est « d'abord moral avant d'être fiscal ».

On critiquera aisément une étrange éthique qui voit par exemple dans les naissances hors mariage (la moitié des naissances en France) un « grave problème moral ». Relevons, plus fondamentalement, que ce que les auteurs veulent faire c'est réintroduire la très ancienne distinction entre bons et mauvais pauvres, entre personnes méritantes ou non. Ces réserves faites, ils mettent tout de même parfaitement en évidence ce qu'ils baptisent des « pathologies » des politiques sociales : la redistribution inverse (les services sanitaires et sociaux profitent proportionnellement plus aux plus aisés), le saupoudrage (sans ciblage rien n'est véritablement concentré), le bavardage juridique (sur lequel il n'est pas besoin d'insister en France).

Conscients des possibles effets pervers de tout ciblage, les auteurs proposent une ligne de conduite radicale face aux fléaux de la fraude, du nomadisme médical et du tourisme social. Gageons que leur texte heurtera bien des bonnes consciences françaises.



JULIEN DAMON

Apprendre de la crise des « subprimes »

LA CHRONIQUE DE HÉLÈNE REY



Avec une crise des prêts immobiliers à risque aux Etats-Unis, les fameux « subprimes », qui dure plus longtemps que prévu, nombre d'économistes ont maintenant une vue quasi cataclysmique des temps à venir. Certains soutiennent que la crise de l'immobilier américain qui se profile à l'horizon sera la pire depuis la grande crise de 1929. Il est toujours possible d'échafauder des scénarios noirs. La crise des « subprimes », ou ses effets de contagion dans les marchés de produits structurés complexes, pourrait être à l'origine d'une panne de crédit généralisée. Si elle entraînait des faillites de grandes banques, on assisterait à un renchérissement du coût de l'emprunt pour les ménages et les entreprises, à des faillites en chaîne et à un effondrement de l'économie américaine. Un tel scénario n'est jamais une bonne nouvelle pour le reste du monde. Historiquement, une baisse de l'activité américaine nuit à la croissance en Europe et peut précipiter certaines économies émergentes dans la tempête.

Mais nous n'en sommes pas là. Les banques en difficulté, comme Northern Rock au Royaume-Uni, sont des institutions relativement petites. Elles ne sont pas porteuses de risque systémique, c'est-à-dire qu'elles peuvent faire faillite sans entraîner d'autres institutions bancaires dans leur sillage. Un certain nombre de « hedge funds » et de fonds d'investissement ont également dû fermer. Il n'y a là rien d'anormal. Les investisseurs prennent des risques et obtiennent en moyenne de hauts rendements pour cela. Il est tout à fait normal que le risque se matérialise de temps à autre et qu'ils perdent de l'argent. Jusqu'à présent, il n'y a aucun signe que la crise des « subprimes » ait affecté les sources de financement des entreprises et l'économie réelle. Autrement dit, la finance globalisée a au moins partiellement rem-

pli son contrat : le risque associé aux « subprimes » ayant été découpé en tranches plus ou moins risquées (c'est ce qu'on appelle un produit structuré) et revendu à différents acteurs aux Etats-Unis et en Europe, cela a permis une diversification efficace du risque.

La volatilité actuelle des marchés financiers n'a d'ailleurs rien d'exceptionnel au regard de l'histoire. Les pics de volatilité étaient bien plus élevés dans les années 1980 et 1990. Les années 1990 ont vu plusieurs crises sur les marchés des produits dérivés. Malgré la croissance exponentielle de la taille de ces marchés ces dernières années, de 12.000 milliards de dollars en 1990 à plus de 30 fois ce chiffre aujourd'hui, il est remarquable qu'il n'y ait plus eu aucun soubresaut. Les régulateurs ont fait leur travail et les participants ont appris à mieux connaître ces produits. On peut penser qu'il y aura un effet d'apprentissage similaire pour les produits financiers structurés.

Tout irait-il donc pour le mieux dans le meilleur des mondes ? Pas tout à fait. Les produits structurés ont atteint un degré de complexité et d'opacité inégalé. Ils sont émis par des institutions financières et aussitôt vendus à d'autres intervenants. Disséminés mais souvent peu liquides, ils sont difficiles à valoriser. Ni les régulateurs, ni les agences de notation, ni les acteurs financiers ne savent vraiment leur donner un prix, encore moins en temps de crise. Ces caractéristiques rendent leurs détenteurs très vulnérables aux fluctuations du marché. Un nouveau rapport (1) suggère que les banques émettrices de tels produits soient forcées d'en détenir une partie. Cela les forcerait à jager de façon plus approfondie leur risque réel. Il serait souhaitable que davantage d'informations soient fournies aux régulateurs sur l'exposition au risque des détenteurs des produits structurés. Les agences de notation devraient fournir une notation distincte pour les produits structurés et leur assigner non une simple note mais plusieurs selon les configurations des risques dans le système financier international. Ces propositions semblent adéquates. Il nous appartient d'apprendre de la crise actuelle et de revoir le rôle de nos régulations pour éviter des problèmes plus importants dans le futur.

HÉLÈNE REY est professeur à la London Business School.

(1) « International Financial Stability », Roger Ferguson Jr., Richard Portes, Philipp Hartmann and Fabio Panetta, Centre for Economic Policy Research, novembre 2007.

Assainir le système sanitaire

REDEFINING HEALTH CARE. CREATING VALUE-BASED COMPETITION ON RESULTS
Michael Porter, Elisabeth Olmsted Teisberg
Cambridge, Harvard Business School Press, 2006, 506 pages.

D'autres experts sont favorables à une concurrence plus systématique encore. Michael Porter en fait partie. Le célèbre penseur de la stratégie souhaite réintroduire ou plutôt redéfinir la concurrence au sein du système de soins américain.

Dans ce livre volumineux, avec un site Internet dédié (www.hbs-

edu/rhc/), les acteurs du système de soins sont décrits en compétition pour la réduction des coûts et pour la captation de bons risques. Cette concurrence, qui ne se situe pas au bon niveau, érode la qualité, réduit l'efficacité, génère des surcapacités. Une concurrence saine doit se centrer, d'une part, sur le patient, et, d'autre part, sur toutes les phases du traitement. La compétition doit toujours être orientée vers la production de valeur pour le patient.

Le système sanitaire américain se distingue par des coûts élevés, des performances médiocres, des accidents fréquents, l'insatisfac-

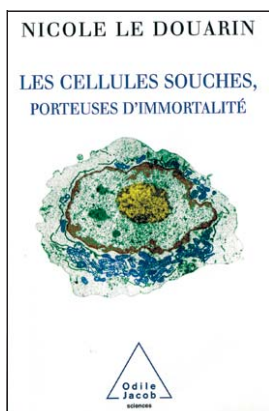
L'immortalité à portée de cellules

LES CELLULES SOUCHES PORTEUSES D'IMMORTALITÉ
par Nicole Le Douarin
Odile Jacob, 410 pages, 33 euros

Pourquoi une main d'homme amputée ne repousse pas ? Pourquoi une patte de salamandre sectionnée se reconstruit au bout de quelques semaines ? Comment une hydre coupée en deux sait fabriquer deux hydres parfaites où pas une cellule ne manque à l'appel ? Le chercheur qui trouvera le premier la clé de ces mystères recevra sans aucun doute le prix Nobel de médecine. Plus sûrement encore, il entrera tout droit dans le panthéon des bienfaiteurs de l'humanité pour y rejoindre Pasteur et Fleming. Nicole Le Douarin est une de nos biologistes les plus réputées. Ses travaux sur le fonctionnement cellulaire ont connu un retentissement international. Elle a délaissé ses

éprouvettes pour nous raconter une histoire qui continue de s'écrire tous les jours : celle des cellules souches.

Présentes un peu partout dans l'organisme, elles possèdent une qualité unique « elles ont conservé leurs aptitudes à se différencier : à devenir du muscle, du sang, des neurones. C'est à dire à s'intégrer à un organisme déjà constitué dans lequel l'un ou l'autre de ces types cellulaires viendrait à manquer ». Ces usines à fabriquer des pièces de rechange pour des organes usés ou malades détiennent une autre propriété « elles sont jeunes, car elles proviennent du tout début de l'histoire de chaque être : l'embryon ». Ce sujet



est aussi le plus chaud de toute la biologie actuelle. Les enjeux scientifiques, médicaux, éthiques et économiques de ces travaux sont immenses. « La saga des cellules souches a commencé il y a bientôt dix ans lorsqu'on a réussi à les obtenir à partir de l'embryon humain. Les espoirs mis dans cette nouvelle avenue de la recherche seront-ils atteints ? », se demande Nicole Le Douarin.

Extraordinaire complexité
On peut raisonnablement penser que le pari sera tenu. Mais cette quête de l'immortalité est d'une extraordinaire complexité. Elle passe par la compréhension d'un

processus qui transforme une cellule unique en un organisme capable de voir, de sentir et de chercher à comprendre comment fonctionne le monde. Des milliards de signaux orchestrent ce ballet cellulaire que l'on commence à peine à décrypter pour quelques animaux simples. « Pouvoir expliquer en termes de génétique moléculaire la construction du cerveau humain, son fonctionnement et son histoire évolutive est, on s'en doute, un des rêves que poursuit le biologiste », estime la chercheuse. En attendant, de comprendre la construction du cerveau, les premières applications des cellules souches sont à portée de main. On sait déjà réparer des cœurs et injecter des neurones neufs dans des cerveaux malades. Le livre de Nicole Le Douarin liste lucidement tous ces espoirs de guérison. Mais il redonne surtout confiance dans la science qui en a bien besoin.

ALAIN PEREZ

LA REVUE DU JOUR

Spécialisation industrielle : il va falloir faire des choix

Le propos. « Parler de la mauvaise spécialisation de la France est inexact et trompeur. » Gilles Le Blanc décortique dans « Sociétal » l'évolution des spécialités productives de l'Hexagone en comparaison avec 6 autres puissances industrielles. Il ressort que la production française est spécialisée certes, mais pas suffisamment. Agroalimentaire, ouvrages en métaux et automobile arrivent toujours en premier et avec une relative stabilité depuis quinze ans, mais le tissu industriel français est resté trop généraliste. En Allemagne en revanche, une forte polarisation s'est faite autour des machines-outils et de l'automobile. Et ce sont précisément ces secteurs qui exportent le plus, ce qui accentue d'autant leur contribution. Côté géographique, la France est exactement comme l'Allemagne : tournée aux deux tiers de ses exportations vers l'Union européenne.

L'enseignement. Pour le directeur du Centre d'économie industrielle il faut donc relativiser l'argument selon lequel les exportations françaises ne seraient pas assez dirigées vers les marchés les plus porteurs, comme la Chine, et surtout s'atteler à reconquérir des parts de marché sur le continent européen.

La revue. « Sociétal », fondé en 1996, est une émanation de l'Institut de l'entreprise (IDE), l'association de réflexion sur le rôle de l'entreprise dans la société créée en 1975 et présidée par Michel Pébereau. J.-M. C.



« Mondialisation et spécialisation de l'économie française », « Sociétal », trimestriel, octobre 2007, n° 58, 135 pages, 14 euros.