

## Communication

11<sup>ème</sup> conférence annuelle TEPP « Territoires, espaces et politiques publiques »

25-26 septembre 2014

### **Titre**

Le chèque : instrument de la territorialisation de l'aide sociale en France

### **Auteurs**

Arnaud Lacheret, enseignant-chercheur IDRAC Business School, chercheur associé PACTE/CNRS

Didier Chabanet, chercheur, ENS Lyon

Steven Coissard, directeur de la recherche, IDRAC Business School

### **Résumé de la communication**

Voir pages suivantes

### **Disciplines et mots clés**

Discipline : Management public, science politique

Mots clés : Chèque, politique publique, politique sociale, territoire

Code JEL : H80, H75

### **Coordonnées du correspondant**

Steven Coissard – [steven.coissard@idraclyon.com](mailto:steven.coissard@idraclyon.com), 47 rue sergent M. Berthet, 69258 Lyon Cedex 06.86.75.07.36

### **Axe de rattachement de la proposition**

Axe 1 : Action publique et aménagement/organisation du territoire

Sous axe : b. Politiques publiques et territoires d'innovation / c. Politiques sociales locales

### ***Le chèque : instrument de la territorialisation de l'aide sociale en France***

En matière d'aide sociale, selon la classification établie par Gosta Esping-Andersen (Esping Andersen, 1990, 2008) et redécouverte plus récemment par Manow et Van Kersberger (Van Kersberger, Manow, 2008), le modèle social français est considéré comme universaliste. Ainsi, le mécanisme assurantiel de sécurité sociale, dont les fondements en France remontent à l'ordonnance de 1945, est typiquement perçu comme un outil universaliste couvrant les risques de l'ensemble des cotisants.

Pourtant, depuis une trentaine d'année, des dispositifs d'individualisation de l'aide sociale se multiplient, signe parmi d'autres de l'émergence de mécanismes néolibéraux dans les politiques publiques. Ce changement de référentiel (Jobert, Muller, 1987 ; Jobert, 2010), parfois qualifié de « tournant néo-libéral » (Jobert, 1995) a fait l'objet de nombreuses études en science politique notamment par les spécialistes du Welfare State depuis les travaux de Richard Titmuss (Titmuss, 1958), Peter Flora (Flora, 1997) ou encore Esping-Andersen.

Leurs analyses convergent sur le fait que plus une politique est ciblée, plus le système est « libéral ». En France, le ciblage des aides ne s'est développé de manière systématique qu'à la fin des années 1990, une décennie après la création du RMI qui a bien des égards, est caractéristique de ce ciblage. Aujourd'hui les mécanismes de ciblage sont privilégiés pour faire face à des risques autrefois couverts par le système universaliste.

Depuis plus de trente ans, le gouvernement se désengage du secteur social tandis que s'affirme dans le même domaine, le rôle des collectivités territoriales. Plus particulièrement, trois aides ciblées ont été confiées à ces dernières dans le cadre de la décentralisation. On notera que ce transfert de compétences a été décidé par des majorités parlementaires différentes : l'allocation personnalisée d'autonomie (votée en 2001 ciblant les personnes âgées dépendantes), la prestation de compensation du handicap (votée en 2005) et enfin le RMI puis son remplaçant, le revenu de solidarités actives (mis en place en 2008). Parallèlement, de nouveaux instruments visant à cibler les aides, créés par le législateur ont été saisis par les collectivités. On peut citer notamment les Chèques emploi service universel (CESU) ou les Chèques d'accompagnement spécialisés (CAP).

Cette approche par les instruments, en apparence neutres politiquement, ne l'est pas (Lascoumes, Le Galès, 2004). Notre hypothèse fondamentale repose sur le fait que ces instruments ont été un vecteur essentiel de la diffusion de la libéralisation de l'aide sociale en France et que leur apparente neutralité a permis de dissimuler leur sens politique réel. Les chèques, ou *vouchers*, en sont un parfait exemple. Il suffit de rappeler que ces instruments ont été théorisés et diffusés par Milton Friedman (Friedman, 1962) initialement en matière éducative aux Etats-Unis.

Le chèque éducation<sup>1</sup>, ou *school voucher* américain permet aux parents de choisir librement l'école de leurs enfants conformément au dogme libéral. Par la suite, les chèques ont fait l'objet de plusieurs autres expérimentations locales aux Etats-Unis puis au Chili sous la dictature de Pinochet mais également dans de nombreux autres pays et sous d'autres

---

<sup>1</sup> L'OCDE définit les chèques éducation comme un « dispositif de financement par lequel les parents reçoivent de l'État pour chaque enfant d'âge scolaire des droits qu'ils peuvent faire valoir auprès d'une série prédéfinie d'établissements scolaires. Ceux-ci se les font ensuite rembourser par l'État. » (OCDE, 2007).

formes à l'instar des chèques logement, des chèques santé ou des chèques alimentation. Très utilisé aux Etats-Unis, le principe du voucher s'est donc aujourd'hui largement répandu dans le monde entier, jusqu'à atteindre les collectivités territoriales françaises (Lacheret, 2014).

Il ressort de l'analyse de l'ensemble de ces expérimentations que la mise en œuvre du chèque dans les politiques publiques en matière sociale est considérée comme un phénomène technique qui vise à rendre le dispositif plus présentable politiquement et à la dissocier de ses origines libérales (Steuerle, 2000) (Salamon, 2002). Les analyses les plus récentes (Sturgess et Bodroza, 2011) essaient au maximum de le dépolitiser et de n'en faire qu'un *outil* de politiques publiques parmi d'autres dans ce qui s'apparente à une tentative de rendre le dispositif plus présentable politiquement.

Notre hypothèse est que l'échelon territorial, en technicisant le chèque et en en faisant un outil de communication et de valorisation de l'action des élus est un moyen d'introduire des instruments libéraux au sein de politiques publiques locales. La territorialisation du chèque en France est donc un des facteurs pouvant expliquer sa diffusion importante dans un silence assourdissant. En effet, 21 régions sur 22 utilisent cet outil dans des domaines aussi divers que des politiques d'acquisition de livres scolaires, d'accès au sport et à la culture, d'équipement des foyers en énergies renouvelables. Par ailleurs, depuis dix ans, plus d'un quart des départements ont remplacé au moins une aide obligatoire par un outil de type chèque.

Nous montrerons ainsi que les politistes libéraux américains et les acteurs territoriaux français définissent l'outil chèque en utilisant globalement les mêmes arguments de technicisation et de dépolitisation. Il reste cependant que le procès en libéralisme du chèque, qui s'est développé au Etats-Unis et dans le reste du monde, n'a quasiment pas eu lieu en France.

Cette diffusion d'un outil de politique publique libéral par les collectivités territoriales en France est un cas assez unique et relativement peu analysé. Les études sur le chèque ou *voucher* en France ont jusqu'à lors été générales (Colin, 2005) et portaient sur des exemples internationaux (Damon, 2009). Nous nous sommes intéressés donc aux conditions de diffusion par les territoires d'outils dont le sens politique originel a été camouflé.

## **1- Quel récit politique autour du chèque dans la littérature anglo-saxonne ?**

Eugene Steuerle, dans l'ouvrage collectif (Steuerle, 2000) qu'il dirige et qui est l'étude la plus complète et la plus reprise sur la notion de « *vouchers* », définit plusieurs objectifs qui peuvent justifier leur usage par le décideur public. La plupart des études, à commencer par les écrits de leur théoricien Milton Friedman, ne distinguent que le libre-choix du consommateur et la mise en concurrence des prestataires de biens ou de services qui constituent le dogme libéral de l'utilisation du « *voucher* ». Nous verrons plus bas que c'est la volonté de se défaire de ce dogme encombrant politiquement qui peut expliquer notamment la quasi-disparition de toute référence à Friedman dans les écrits sur le « *voucher* » à partir des années 2000.

Eugene Steuerle définit bien plus d'objectifs pouvant être attribués à une politique basée sur les « *vouchers* ». Le point commun entre ces buts annonce-t-il, est la recherche de l'efficacité et de l'équité de la politique qui sont pour lui les deux faces du « *voucher* ». Il distingue ainsi les objectifs suivants :

#### **a. Choix et efficacité**

La notion de choix est, d'après tous les acteurs ayant quelque chose à voir avec le sujet que nous avons pu interroger, le premier argument justifiant une politique basée sur le « *voucher* ». Le libre-choix apparaît donc chez Steuerle, mais également chez tous les analystes du chèque, comme le premier objectif que pourrait avoir une politique utilisant le « *voucher* ».

En choisissant, les individus auraient une plus grande satisfaction car ils dépenseraient le chèque en fonction de leurs préférences ce qui est une des bases des théories de l'économie familiale développée notamment par Theodore Bergstrom (Bergstrom, 1993). Le fait de laisser le choix de leurs dépenses aux consommateurs rendrait également l'aide plus efficace et nettement moins coûteuse en réduisant le contrôle des dépenses par l'autorité publique, ce contrôle se faisant uniquement au moment de la remise du « *voucher* ».

Eugene Steuerle ajoute à cette notion d'efficacité le fait que, dans le cas d'un chèque éducation, le bénéficiaire va directement dans une bonne école alors que la même somme, donnée à une école de moins bonne qualité n'aurait pas forcément l'effet d'élever le niveau de cette dernière.

Il poursuit son argumentation en ayant une vision qui reprend la notion de quasi-marchés puisqu'un choix plus important va selon lui encourager la compétition entre les fournisseurs. Il apparaît en effet logique, pour l'auteur, qu'un promoteur immobilier (dans le cas d'un dispositif de soutien au logement social tel que le « *rent voucher* ») soit plus attentif à la demande des consommateurs si ces derniers peuvent choisir entre lui et des concurrents plutôt que s'il obtenait de l'Etat un contrat permanent de construction d'habitations à loyers modérés.

#### **b. Choix et équité**

Eugene Steuerle définit sa notion d'équité de façon très générale, puisqu'il indique que le public sera plus attaché à une mesure qu'il considère comme « *juste* » ou équitable. Autrement dit, il suffirait que la mesure proposée, en l'occurrence la politique publique utilisant un chèque, soit simplement perçue comme équitable. Il souligne que l'efficacité et l'équité vont souvent de pair dans ce type de politique.

Citant une nouvelle fois les chèques éducation, il estime que le « *riche* » peut facilement choisir l'école de ses enfants, y compris en changeant de juridiction (dans le cas où il existe un système de type « *carte scolaire* ») ou en payant une école privée. L'argument de l'équité serait pour les autorités publiques, de « *vendre* » la mesure comme un moyen de faire en sorte que tout le monde puisse avoir la possibilité de faire ce choix.

Dans l'ouvrage de Steuerle, Burdett Loomis (Loomis, 2000) distingue d'ailleurs deux coalitions d'intérêts qui soutiennent les politiques du chèque utilisant un argument différent : les conservateurs trouvant que ces derniers permettent une meilleure efficacité, les libéraux y voyant un gage d'équité, particulièrement en ce qui concerne les chèques éducation. Cette coalition d'intérêt expliquerait la diffusion rapide de cet outil à travers le monde en général et les Etats-Unis en particulier (Stanfield, 1999).

### **c. Accroître la compétition**

Parfois, l'un des seuls buts du « *voucher* » serait simplement d'accroître la compétition entre fournisseurs de biens ou prestataires de services, particulièrement lorsqu'il existe un monopole public que l'on veut briser.

On peut citer notamment Friedman qui soutient qu'un gouvernement peut, plutôt que de produire certains biens et services, se contenter de les financer pour assurer un minimum d'investissement du secteur privé, soulignant, dans un style qui lui était caractéristique, qu'un monopole public pouvait être beaucoup plus délétère qu'un monopole privé (Friedman, 1962 : 85-107).

L'objectif d'accroître la compétition ne signifie toutefois pas, pour Eugene Steuerle, l'absence d'un fournisseur public. Au contraire, dans le cas du chèque éducation, l'école publique n'est pas supprimée, mais mise en concurrence (ce qui permet de s'affranchir de la déréglementation complète du « *school voucher* » qui nécessiterait, nous l'avons vu, une privatisation du secteur scolaire qui pourrait s'avérer difficilement acceptable pour l'électeur-contribuable).

C'est cette concurrence qui est censée rendre l'enseignement public plus performant au contact d'acteurs privés. Il convient pour cela, d'après Steuerle, que les secteurs publics et privés soient subventionnés strictement de la même façon et bénéficient des mêmes règles d'accès au marché.

### **d. Le chèque comme outil de remplacement d'un autre programme public**

Il s'agit, pour les autorités, d'utiliser l'outil que constitue le « *voucher* » dans le but de remplacer un programme d'aide publique déjà existant et parfois trop coûteux ou jugé inefficace.

Dans ce cas, le chèque vise tout simplement à remplacer un mode de paiement par un autre jugé plus efficace.

Eugene Steuerle estime que l'autorité publique peut tout à fait lancer une aide par chèque lorsqu'elle pense que l'autre moyen de la verser est désormais inefficace ou perçu comme tel.

C'est cet argument qui, d'après Steuerle, explique que les « *housing vouchers* » ou « *rent vouchers* », qui se substituaient à des programmes de construction de logements sociaux jugés inadéquats, ou les « *education vouchers* », jugés plus efficaces que certains

programmes de soutien et de lutte contre l'échec scolaire, ont pu être adoptés et promus par les administrations Républicaines et Démocrates qui se sont succédées à la Maison Blanche depuis 1980 sans discontinuer comme le soulignent John Chubb et Terry Moe (Chubb, Moe, 1990).

#### **e. Restriction du choix des bénéficiaires.**

Cet objectif apparaît le plus souvent dans les arguments développés par les acteurs évoquant les « *vouchers* » utilisés dans le domaine de l'aide sociale. Il consiste à empêcher les bénéficiaires d'acheter des produits considérés comme moins utiles par le législateur, les contribuables ou les électeurs. Eugene Steuerle cite l'exemple du chèque alimentation ou « *food stamp* » distribué à la catégorie de la population la plus pauvre qui ne peut évidemment pas être utilisé pour acheter autre chose que de la nourriture.

Le fait que la limitation du choix (proscription) accompagne systématiquement l'ouverture du choix (prescription) est, pour Steuerle, parfaitement logique. L'efficacité dans une politique publique doit se faire au regard du subventionné mais également du financeur. Il émet l'hypothèse que ceux qui paient (sous-entendu les contribuables) et qui votent ensuite pour ceux qui décident auront plus de facilité à accepter de payer pour procurer un produit de première nécessité ou alors un produit qui nécessite un certain « *mérite* » (le financement d'études par exemple).

La notion de « *merit good* » a été définie précisément par Gary Becker dès 1974 (Becker, 1974). Il s'agit littéralement d'un bien qui satisfait une personne lorsqu'une autre personne l'utilise ou le consomme. Gary Becker prend notamment pour exemple les parents, dont la satisfaction serait accrue lorsque leurs enfants mangent des légumes, et ceci même si les enfants n'apprécient pas spécialement ce plat (cela ne signifie pas pour autant que le « *merit good* » doive forcément déplaire à celui qui le reçoit).

Le « *merit good* » permet de justifier auprès des « *clients* » (contribuables, financeurs, électeurs...) le fait qu'ils paient un programme de chèques visant par exemple à nourrir les pauvres ou à leur procurer des logements moins vétustes. Pour Jeff Dayton-Johnson, le chèque serait préféré par les politiques à un versement d'argent direct aux pauvres notamment pour cette raison. Les électeurs auraient ainsi beaucoup trop peur d'un détournement d'une aide monétaire inconditionnelle et préféreraient que la consommation des plus nécessiteux soit contrôlée (Dayton-Johnson, 2000).

Dans son étude, sur laquelle nous reviendrons, Dayton-Johnson considère également qu'il est difficile de faire accepter politiquement l'idée d'un chèque culture ou d'une aide aux loisirs à la population car la consommation de biens culturels n'est pas considérée comme un « *merit good* ».

De nombreux citoyens auraient des réticences à aider financièrement d'autres adultes à accéder à la culture, même par le biais de chèques, alors qu'ils n'auraient aucun problème à aider pour de la nourriture ou du logement social. Cette idée, que l'on retrouve chez beaucoup d'auteurs Nord-Américains, peut expliquer pourquoi Eugene Steuerle, dans sa longue liste de politiques publiques pouvant utiliser « *l'outil* » qu'est le « *voucher* », ne mentionne quasiment pas le domaine culturel, ou alors de façon très évasive, parlant de

loisirs, ou de divertissement, mais pas réellement de produits ou services culturels. Il s'agit d'une notion clé du libéralisme américain selon lequel il n'appartient pas à l'Etat de payer ce qui n'est pas indispensable.

Le législateur ou le décideur local doit donc, toujours dans cette optique de la « *Nouvelle gouvernance* », être en permanence à l'écoute des contribuables, considérés comme des clients, mais également des bénéficiaires d'aides, transformés en « *consommateurs* » par l'arrivée du chèque qui leur procure artificiellement la possibilité de consommer.

Une autre forme de restriction du choix consiste en l'attribution de chèques uniquement à une personne du ménage même si l'aide est destinée à toute la famille ou aux enfants. En concentrant les aides à l'alimentation, au logement, à l'aide médicale uniquement aux parents, on réduit évidemment le choix des enfants en faisant le pari que les aides leur parviendront tout de même.

L'inverse est également possible, on retrouve ainsi le cas d'aides qui ne peuvent pas être données à un membre de la famille ou au conjoint (c'est le cas de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie en France et dans plusieurs pays européens, qui ne peut pas être versée au bénéficiaire d'un membre de la famille). En effet, le législateur part du principe que le membre de la famille pourrait plus facilement détourner l'aide et serait donc moins fiable qu'un salarié agréé et qualifié.

Si l'aide est rendue plus efficace par une restriction du choix, elle peut être perçue comme inéquitable, notamment par un contribuable vivant tout juste au-dessus du seuil nécessaire pour se voir attribuer l'aide ou par un jeune dont les parents utiliseraient l'aide à mauvais escient. Cette critique se retrouve dans les défauts des systèmes d'aides ciblées que l'on retrouve assez fréquemment dans les politiques sociales utilisées pour lutter contre la pauvreté dans les pays en voie de développement.

#### ***f. Rationalisation budgétaire***

Les « *vouchers* » peuvent également être, toujours en se référant à Eugene Steuerle, conçus pour mieux contrôler la dépense publique.

Le fait d'inscrire le montant de l'aide sur le chèque est, d'après Steuerle, le moyen de limiter le coût financier de la mesure, contrairement à une mesure de type « *sécurité sociale* » qui peut assez facilement être l'objet d'abus et de dépassements budgétaires incontrôlés car elle propose des remboursements qui n'ont de limites que la demande de soin du bénéficiaire. Dans un autre ouvrage d'Eugene Steuerle, les politiques publiques « *déplafonnées* » (que nous avons traduites de l'expression « *open ended* ») sont largement décriées au profit de systèmes de « *vouchers* » (Steuerle, Gramlich, Hecl, Nightingale, 1998).

L'augmentation du montant d'un chèque est, contrairement à un programme de financement automatique, due forcément à une décision politique et non à une consommation trop importante des bénéficiaires. Cet argument n'est pas exactement celui qui va être privilégié par les cadres territoriaux interrogés lors notre enquête (nous y reviendrons) qui soulignent certes les gains financiers occasionnés par la mise en place du

chèque « *social* », mais qui sont davantage attachés au fait que l'aide ne peut pas être détournée de son but initial et surtout qu'il est plus facile de récupérer les montants alloués à tort ou non dépensés.

Cependant, Steuerle souligne que dans le cadre du remplacement d'une subvention classique, un « *voucher* » peut rendre plus lisible l'aide offerte et donc attirer davantage de bénéficiaires à le demander et, au final, augmenter les coûts.

Pour lutter contre ces dérives, Loomis (Loomis, 2000 : 97) donne plusieurs exemples d'introduction de critères limitant l'accès aux « *vouchers* » pris par le législateur en cours de programme (il cite *Medicare*, le programme d'assurance maladie américain réservé à la population la plus démunie) notamment en mettant des barrières « *sociales* » qui peuvent être ajustées en cours de programme et rendent plus difficiles l'accès à l'aide.

Ces critères sociaux semblent, selon Eugene Steuerle, plus faciles à accepter pour les bénéficiaires et les financeurs lorsqu'ils limitent l'accès à un « *voucher* » que l'accès à une aide financière directe.

#### ***g. Une motivation à la fois déplaçonnée et limitée***

Steuerle imagine également qu'un « *voucher* » peut permettre, dans le cas d'une politique publique spécifique, de subventionner une acquisition totale jusqu'à un certain plafond, autrement dit une subvention complète, mais limitée au-delà d'un certain montant. Il précise que cet objectif s'applique davantage aux biens de première nécessité et donc à un public social plus qu'à d'autres types d'aides comme le financement d'études supérieures.

En théorie, précise-t-il, cela pourrait pousser la personne bénéficiant de ce type de chèque à dépenser plus que ce qui serait efficace. De plus, la somme allouée pourrait couvrir des dépenses que la personne n'aurait pas faites de toute façon. L'avantage de cette utilisation du « *voucher* » est que la puissance publique s'assure qu'il sera destiné à l'acquisition d'un bien ou d'un service en particulier. Il n'y a en théorie pas de raisons pour qu'un bénéficiaire ne dépense pas un chèque dont le montant serait calculé pour pouvoir couvrir l'intégralité de la dépense.

David Bradford et Daniel Shapiro, auteurs d'une étude sur l'économie du chèque, définissent le pourcentage de subvention qu'apporte un « *voucher* » comme le « *Marginal reimbursement rate* », le taux de remboursement marginal (Bradford, Shapiro, 1999).

Plus ce taux est proche de 100%, plus le chèque est considéré comme « *paternaliste* » et doit être réservé à des biens acceptables ou « *merit goods* » dont l'objectif recherché est de procurer un minimum de bien-être. Un taux important doit également être appliqué quand il n'est pas possible d'estimer convenablement le tarif idéal pratiqué par les fournisseurs et quand, au-delà d'une certaine somme, le consommateur ne rencontrerait que peu d'intérêt à acheter le produit.



## 2- Une diffusion en France par les territoires

En se basant sur les arguments développés par Steuerle, nous avons interrogés les acteurs du chèque au sein des collectivités territoriales afin de pouvoir étudier si l'objet était bien le même d'un côté et de l'autre de l'Atlantique. 45 entretiens semi-directifs ont permis de vérifier les hypothèses selon lesquelles cet instrument de libéralisation de l'aide sociale en France avait la même signification puisque les arguments se retrouvent dans le discours des acteurs.

Il s'agit d'une découverte particulièrement éclairante puisque l'innovation dans la façon de distribuer et de contrôler l'aide sociale est directement menée par les territoires.

On peut illustrer la récurrence des arguments qualifiant le chèque dans le discours des acteurs en fonction des thématiques des dispositifs étudiés à travers le tableau suivant :

	Social	Jeunesse	Energies
<b>Libre-choix</b>			
<b>Equité</b>			
<b>Compétition entre acteurs</b>			
<b>Remplacement d'un programme existant</b>			
<b>Limitation du choix du bénéficiaire/ Contrôle de la dépense individuelle</b>			
<b>Rationalisation budgétaire</b>			
<b>Communication</b>			
<b>Simplification administrative</b>			

Les 6 premières lignes de ce tableau représentent les arguments traditionnels développés par les économistes et politistes anglo-saxons à propos des objectifs assignés au chèque. Les deux dernières lignes sont les autres arguments que nous avons pu identifier chez les acteurs et qui apparaissent nettement moins développés dans la littérature.

Il apparaît donc que les chèques français et les chèques anglo-saxons sont non seulement des outils semblables, mais qu'ils sont définis par les mêmes qualificatifs par ceux chargés de les mettre en place et de les distribuer à la population.

Il s'agit du principal résultat de notre recherche : non seulement le fonctionnement des chèques est le même, mais les représentations que s'en font les acteurs le sont également.

La principale question à laquelle nous avons ensuite dû répondre fut celle de la diffusion du chèque : comment un outil libéral a pu se diffuser au sein des collectivités françaises sans que jamais ses attributs ne soient démasqués ?

Si le chèque s'est diffusé en France à la suite du lancement du Chèque culture Rhône-Alpes en 1994 (Lacheret, 2014), c'est parce que cet outil a su prendre des formes diverses et acquérir une souplesse idéologique lui permettant d'être revendiqué à la fois comme un outil libéral notamment par Charles Millon et comme un outil favorisant l'autonomie et la justice sociale par ses successeurs issus du Parti Socialiste.

Cette souplesse et cette nature protéiforme du chèque lui ont donc permis d'avancer masqué et d'apparaître comme un outil indispensable, créant même une dépendance au chemin comme nous l'avons étudié avec la carte M'RA qui succéda au chèque culture après le changement de majorité.

Plusieurs autres arguments autour du chèque ont ainsi pu être développés, en faisant un objet aux multiples facettes.

#### ***a. Le chèque comme vecteur de communication***

Le fait que la filiation néolibérale n'ait pas été apparente et revendiquée dans le discours de la plupart des acteurs a donc constitué le cœur de l'étude, une partie du problème à résoudre.

Certes, les arguments du libre-choix, de la rationalisation budgétaire, de l'encadrement de la dépense individuelle, du remplacement d'un programme existant et de la dépense sociale « *acceptable* » par le « *client contribuable* », se sont retrouvés lors des entretiens avec les acteurs administratifs et politiques du chèque, mais la plupart du temps, le premier argument développé par ces derniers est la visibilité, la matérialisation, la tangibilité de l'aide individuelle.

Le chèque dans les collectivités françaises est donc d'abord considéré par les acteurs interrogés comme un outil de communication, et cela même s'il est utilisé pour répondre à des besoins sociaux comme le versement de l'APA, de la Prestation de Compensation du Handicap ou du complément au Revenu de Solidarités Actives.

Cet aspect n'apparaît quasiment pas dans les études anglo-saxonnes et le fait que l'aide soit matérialisée est, chez les chercheurs ayant étudié le « *voucher* » outre-Atlantique, surtout un attribut permettant de mieux en contrôler l'usage. La différence essentielle entre le chèque français et le « *voucher* » anglo-saxon tient donc dans sa représentation par les acteurs. C'est une des découvertes fondamentales de cette étude et un des facteurs qui expliquent le mieux la diffusion de cet outil.

Les causes de cette apparition du thème de la communication sont multiples et la première d'entre elles tient au fait que les prestataires privés commercialisant ces dispositifs ont mis en avant cet aspect dans leurs argumentaires de vente.

Cette différence importante dans la représentation du chèque d'un côté et de l'autre de l'Atlantique ne modifie cependant ni la nature du chèque, ni le reste de l'argumentation des acteurs. Il s'agit plutôt d'un camouflage idéologique qui a permis à cet outil d'être accepté et apprécié.

Cette rhétorique autour de la communication n'est en effet apparue qu'après le lancement des premiers chèques au sein des collectivités françaises. Les pionniers du Chèque culture Rhône-Alpes ne mettent en effet pas vraiment en avant la notion de visibilité de l'aide et revendiquent leur discours néolibéral lorsqu'ils exposent leurs représentations du chèque.

Le fait que le Conseil Régional Rhône-Alpes reconnaisse officiellement la filiation entre le Chèque culture et son successeur, la carte M'RA nous a également bien montré que si l'argumentaire avait évolué, l'objet était resté le même. Nous sommes donc dans une expérimentation de type « petit pas » (Lindblom, 1958) assez fréquente dans les politiques locales. Ces « petits pas » ne permettent ainsi pas vraiment d'attribuer un sens politique très clair aux chèques locaux français.

### ***b. Une différenciation en fonction de la nature du chèque***

L'un des autres axes de cette recherche fut de déterminer si les chèques de nature sociale et les chèques permettant de verser des aides facultatives à des individus ciblés comme peuvent l'être les chèques culture étaient de la même nature. Nous avons d'abord établi que ces dispositifs n'étaient pas apparus en même temps et n'avaient pas suivi des évolutions similaires.

Nous avons ainsi vérifié l'hypothèse selon laquelle les chèques permettant de verser des aides individuelles facultatives de type « *chèque culture* » étaient issus du modèle rhônalpin élaboré en 1993 et lancé en 1994 tandis que les chèques de type sociaux étaient apparus grâce à une impulsion de l'Etat avec la loi instituant le Chèque Emploi Service Universel et permettant de payer des aides sociales légales à l'aide de cet outil.

Nous avons d'ailleurs pu observer que la loi créant l'Allocation Personnalisée d'Autonomie en 2001, puis le constat que la montée en puissance de ce dispositif grevait largement les finances des Conseils Généraux, avaient conduit le Gouvernement à lancer le CESU dont le principal argument justifiant sa mise en place comme moyen de paiement au sein des départements est justement d'ordre financier.

Cette double naissance, inspirée de dispositifs anglo-saxons répliqués au niveau local d'un côté et matérialisée par une loi de l'autre, fut ainsi une réelle source de complication au cours de l'étude : s'agissait-il de la même chose et pouvait-on rattacher des objets en apparence si différents ?

L'enquête de terrain a permis de vérifier que, malgré leurs différences de formes et leurs genèses très dissemblables, leurs natures étaient les mêmes et qu'il fallait les considérer comme des objets identiques

Les acteurs ont ainsi développé des arguments très proches pour décrire les deux dispositifs. Les prestataires de services commercialisant ces chèques utilisent également des

argumentaires de vente assez semblables, ce qui a permis de confirmer le raisonnement théorique : bien que leurs modalités d'arrivée sur le territoire national soient fondamentalement différentes, les chèques français de tous types correspondent à la définition du « *voucher* » et sont donc la réplique d'outils néolibéraux largement étudiés et répandus outre-Atlantique.

### ***c. Le chèque, un outil plutôt qu'un instrument***

L'ambition de notre étude était de faire découvrir un objet que tout le monde manipule mais dont peu de chercheurs, en France, ont mesuré le sens politique réel. Pour cela, il était nécessaire de disposer d'un cadre de référence qui permettait d'étudier les différents types de chèques utilisés par les collectivités territoriales.

Si l'approche par les instruments semblait être plutôt intéressante pour étudier le chèque dans le sens où ces objets constituent des dispositifs techniques à vocation générique permettant notamment de réguler le versement d'une aide individuelle et qu'il sont neutre politiquement du moins en apparence, le risque d'utiliser une telle notion et la crainte d'un procès en « *empirisme* » nous ont fait préférer la notion d'outil, qui sied tout particulièrement au chèque.

Lester Salamon, dont nous avons étudié les travaux sur ce concept, cite en effet systématiquement le chèque au rang des outils. Ces derniers, pour lui ne sont que des dispositifs au service du politique pouvant être utilisés indifféremment sans pour autant dénaturer la politique publique qu'ils sont censés servir (Salamon, 2002).

Le chèque est donc un élément d'une « *boîte à outil* » qui est à la disposition du politique. Dans sa très longue liste d'outils, Salamon, cite notamment les crédits d'impôts, les avances remboursables, les prêts à taux préférentiels et, bien sûr, les chèques.

Cette notion d'outil est avantageuse dans le cadre d'une recherche en politiques publiques car elle est à la fois très large et relativement bien bornée. Les acteurs interrogés lors de l'étude définissent d'ailleurs le chèque comme un outil (bien évidemment, il ne s'agit que d'un mot et pas d'une référence à la notion définie par Salamon) et s'efforcent de le dépouiller de tout sens politique, ce qui est le but recherché par les utilisateurs de ce concept outre-Atlantique, qui souhaitent dépolitiser l'outil pour ne donner de sens qu'à la politique mise en œuvre par ce moyen.

Le chèque tel que nous l'avons étudié semble donc parfaitement remplir cette fonction. Nous sommes donc parvenus à définir empiriquement ce que pouvait représenter un « *outil* » dans le contexte des collectivités françaises.

Or, la conceptualisation de la notion d'outil de politiques publiques par des chercheurs américains a surtout permis de rendre plus neutre des concepts très largement connotés au premier rang desquels on trouvait le chèque. Son invention remonte, nous l'avons vu, à Milton Friedman, qui en faisait un élément essentiel de libéralisation et de démantèlement des monopoles publics en introduisant la notion essentielle de libre-choix parmi les bénéficiaires d'une aide individuelle.

Ce n'est qu'au cours des années 1990, lorsque le chèque est devenu un marqueur politique trop important aux Etats-Unis, qu'on s'est mis à le qualifier d'outil et qu'il a été inséré au milieu de nombreux autres moyens de paiement d'une aide individuelle.

C'est donc grâce à cette forme édulcorée « *d'outil* », la recherche menée l'a amplement démontré, qu'il est arrivé en France et a pu se diffuser au sein des politiques publiques des collectivités territoriales.

#### ***d. Le chèque et les administrations locales***

Le postulat émis tout au long de l'étude est qu'au sein de collectivités importantes comme peuvent l'être les régions et les départements, le poids des services administratifs est souvent très important dans la prise de décision. C'est ce que nous tentions de démontrer, il y a plus de 10 ans (Lacheret, 2001).

L'une des conclusions était que l'administration avait un véritable rôle dans la décision et qu'elle pouvait à la fois être à l'initiative de politiques nouvelles tout comme elle pouvait contribuer fortement à l'échec de politiques publiques si elles ne convenaient pas à certains agents, pas nécessairement placés très haut dans l'organigramme.

Plutôt que de concentrer les entretiens sur des personnalités politiques, des membres de cabinet ou des Directeurs Généraux, il nous a semblé plus utile de partir de la base de la pyramide administrative. Ce raisonnement n'est souvent pas celui qui a cours dans la plupart des études de science politique où les chercheurs estiment sans doute plus important de commencer l'enquête de terrain par le sommet de la hiérarchie politique ou administrative. Ce qui est valable pour des études européennes et à l'échelle étatique n'est peut-être pas la meilleure solution ici.

Outre l'étude que nous avons menée il y a plus de 10 ans, nous nous sommes appuyés sur l'observation du fonctionnement des entreprises commercialisant les chèques pour estimer que les acteurs les plus proches du dispositif au quotidien seraient sans doute ceux qui apporteraient le plus à l'étude.

Le chèque peut donc constituer, pour les fonctionnaires en charge de son traitement administratif, un véritable vecteur de changement et de promotion au sein de la collectivité. Notre recherche a en effet démontré que le chèque permettait non seulement de tangibiliser l'aide en jouant le rôle de vecteur de communication, mais qu'il permettait de mettre le service thématique qui en assure la gestion au centre de l'organisation.

Ainsi, les agents assurant la gestion quotidienne d'un dispositif par chèque ressentent la plupart du temps une véritable fierté, une reconnaissance alliée au sentiment de se retrouver au centre du jeu. Lorsque le chèque couvre une thématique jusqu'à lors peu mise en valeur au sein de la collectivité, cette mise en avant est particulièrement spectaculaire et permet aux agents de voir augmenter leur poids symbolique au sein de la collectivité.

Cette appropriation du chèque par les fonctionnaires peut également avoir la conséquence inverse : la greffe peut ne pas prendre et le service peut tout à fait rejeter le chèque, allant jusqu'à en souhaiter la disparition et œuvrant en ce sens.

La souplesse de cet outil lui permet donc, et c'est un autre des résultats de cette recherche, d'être saisi et utilisé à des fins de promotion interne au sein de l'organisation par une partie de l'administration.

\*\*\*

L'ambition de cette étude résidait sur un problème : il était difficile d'expliquer la diffusion des chèques dans l'ensemble des collectivités territoriales françaises.

Une fois qu'il a été démontré que le chèque était en lui-même un outil « *inventé* » par Milton Friedman et présenté comme un dispositif néolibéral bien qu'étant classé dans la catégorie des « *outils* » neutres politiquement, la première question a été de comprendre pourquoi des collectivités territoriales françaises dont les exécutifs étaient plutôt classés à gauche de l'échiquier politique créaient des programmes à base de chèques.

Une fois déterminés les arguments principaux utilisés par les analystes du chèque, il a fallu les comparer avec le contenu du discours des acteurs et donc démontrer que si les chèques français avaient l'apparence de « *voucher* », les acteurs utilisaient les mêmes termes pour en décrire l'utilité. Evidemment, tous les discours ne sont pas identiques et varient, nous avons pu le voir tout au long de l'étude, en fonction du type de chèque et du niveau où les acteurs se situent dans la collectivité.

Ainsi, l'argument de la rationalisation budgétaire sera davantage mis en avant à propos d'un chèque social et celui du libre choix sera cité en premier par l'acteur ayant à gérer un chèque culture destiné à un public de jeunes. De même, l'argument sur l'encadrement et la limitation du choix du bénéficiaire est beaucoup plus présent lorsque les acteurs se trouvent « *éloignés* » de la personne recevant le chèque : on le retrouve en majorité chez les élus et au sein de la Direction Générale des Services.

Si l'on observe les discours, on s'aperçoit bien que tous les éléments caractéristiques du chèque synthétisés par de nombreux auteurs en premier lieu desquels celui sur lequel nous nous sommes le plus appuyé, Eugene Steuerle (Steuerle, 2002), sont repris par les acteurs, dans des ordres différents. A ces arguments s'ajoutent systématiquement celui de la visibilité de l'aide qui est un des éléments du discours commercial des prestataires privés vendant les chèques aux collectivités.

La recherche menée a ainsi pu nous permettre de démontrer l'utilité d'un outil *a priori* anodin mais aux origines particulièrement connotées. Sa diffusion, qui s'explique, nous l'avons vu, par de nombreux facteurs, est un des éléments ayant permis aux collectivités territoriales françaises de s'approprier politiquement l'aide sociale qu'on la définisse de manière très stricte (aides obligatoires des Conseils généraux notamment) ou dans un sens plus conforme aux évolutions récentes de l'Etat providence (Saez, 2005, 2009).

Disposant d'un moyen de contrôle, de promotion et de distribution de l'aide, les territoires peuvent ainsi prendre en charge et utiliser politiquement l'action sociale. L'enquête de terrain a ainsi montré que les acteurs du social avaient désormais l'impression d'être

beaucoup plus libres et de disposer de marges de manœuvres politique grâce à cet outil et aux possibilités qu'il est sensé offrir.

Notre analyse s'appuie sur trois études qualitatives issues d'un travail de thèse soutenu en 2014 et menées sur des territoires différents utilisant des dispositifs de ciblage des aides individuelles de type « chèque » (Conseil général de la Drôme, Conseil général de la Saône et Loire, Conseil régional Rhône-Alpes). Les entretiens approfondis avec des acteurs administratifs et politiques ont permis de mettre à jour la perception que les acteurs locaux ont de l'outil chèque et de contraster ces pratiques avec les analyses des politistes américains relatives à l'objet chèque.

### **Bibliographie**

COLIN Frédéric (2005), « Les « bons d'échange » ou « vouchers » de service public », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°71, p 19-34.

DAMON Julien (dir.) (2009), « Politiques sociales : dix innovations venues d'ailleurs – études détaillées et réflexions sur leur transposition en France », *Futuribles International*, décembre.

ESPING-ANDERSEN Gosta (2008), *Trois leçons sur l'État Providence*, Le Seuil.

FRIEDMAN Milton (1962), *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press.

JOBERT Bruno (2010), « Le référentiel », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po.

LASCOURMES Pierre et LE GALES Patrick (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

LINDBLOM Charles (1958), « Policy Analysis », *American Economic Review*, vol 48, n° 3, p. 298-312

SAEZ Guy (2009), « Le ministère de la Culture, 1959-2009 : quel bilan ? Quelles orientations ? », *Cahiers français*, coll. « Les politiques culturelles », janvier, février

SALAMON Lester (dir.) (2002), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford University Press.

STEUERLE Eugene (dir.) (2000), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute.

STURGESS Gary, BODROZA Ivana (2011), *Redeeming vouchers in Public Services*, Serco Institute.

VAN KERSBERGER Kees and MANOW Philip (2008), « The welfare state » in CARAMANI Daniele (dir.), *Comparative politics*, Oxford University Press, p. 520-545.