

Le voucher : instrument de la libéralisation de l'aide sociale en France ?

Arnaud Lacheret

▶ **To cite this version:**

Arnaud Lacheret. Le voucher : instrument de la libéralisation de l'aide sociale en France ?. Politiques et Management public, 2015. halshs-01276773

HAL Id: halshs-01276773
https://shs.hal.science/halshs-01276773

Submitted on 23 Feb 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution| 4.0 International License

Le voucher : instrument de la libéralisation de l'aide sociale en France ?

Arnaud Lacheret

Idrac Business School

Pacte – Sciences Po Grenoble

Résumé : On assiste en France depuis une vingtaine d'année à une multiplication des politiques publiques locales utilisant le chèque ou « voucher ». Ces outils, inventés par Milton Friedman ont été très étudiés outre-Atlantique et font l'objet de recherches et de nombreuses publications permettant de les définir et d'assigner des objectifs à une politique utilisant le chèque. L'étude qualitative auprès de 45 acteurs locaux de collectivités ayant adopté ce mode de versement des aides individuelles a permis de repérer que les arguments utilisés sont les mêmes que ceux des politistes américains. Les chèques utilisés dans les collectivités françaises ont donc un lien avec leurs cousins américains et sont porteurs d'une même tendance néolibérale. La différence essentielle est qu'en France la diffusion du voucher par les collectivités locales a permis de ne pas les identifier immédiatement comme tels et d'en camoufler le sens.

Mots clés : Libéralisme, chèque, voucher, politique sociale, politique culturelle, ciblage des aides, collectivités locales

En matière d'aide sociale, selon la classification établie par GostaEsping-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 et de libéralisation de l'aide sociale se multiplient, signe parmi d'autres de l'émergence de mécanismes néolibéraux dans les politiques publiques et de l'arrivée du *New Public Management* dans les politiques publiques françaises.

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 politiquenotamment par les spécialistes du *WelfareState* 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 privilégiéspour faire face à des risques que le système universaliste ne peut plus couvrir (handicap, dépendance, grande pauvreté...)

Depuis plus de trente ans, l'Etatse désengagedu secteur social tandis que s'affirme dans le même domaine, le rôle des collectivités territoriales. Plus particulièrement, trois aides ciblées ont été confiéesà 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 (RSA 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[1], ou *school voucher* américain permet aux parents de choisir librement l'école de leurs enfantsconformément au dogme libéral. Par la suite, les chèques ont fait l'objet de plusieurs autres expérimentations locales aux Etats-Unis puisau Chili sous la dictature de Pinochet mais également dans de nombreux autres pays et sous d'autres formes à l'instar des chèques logement, des chèques santé ou des chèques alimentation. Très utiliséaux 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 analysesles 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 sociale obligatoire par un outil de type *voucher*[2].

Nous montrerons ainsi que les politistes et gouvernants 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) etportaient sur des exemples internationaux (Damon, 2009).

[1]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).

[2] Tout au long de cet article et par commodité, les termes *vouchers* et chèque seront utilisés de façon indifférenciée

Nous nous sommes donc intéressé 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 et faisant l'objet de débats intenses outre-Atlantique 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 que le simple « libre-choix » pouvant définir 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 arguments 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 apparait ainsi chez Steuerle comme chez Friedman, 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 (Plassard etTranThiThanh, 2009, Dumay, Dupriez, 2011) puisqu'un choix plus important va selon lui encourager la compétition entre les fournisseurs. Il apparait 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.

Concernant la notion de quasi-marchés permettant de libéraliser un service à la personne ou une aide sociale au moyen de *voucher*set qui intéresse particulièrement notre étude, on renverra à l'expérience belge qui a été étudiée notamment par Stéphane Nassaut et Marthe Nyssens (Nassaut et Nyssens, 2009, 2010) et qui va dans le sens des conclusions de Steuerle en terme nouveau mode de régulation d'une aide individuelle.

b. Choix et équité

Eugene Steuerle définit la 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, BurdettLoomis (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. Accroitre la compétition

Parfois, l'un des seuls buts du *voucher* serait simplement d'accroitre 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, soulignantqu'un monopole public pouvait être beaucoup plus délétère qu'un monopole privé (Friedman, 1962 : 85-107).

L'objectif d'accroitre 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.

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 telle.

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 (Chubb, Moe, 1990).

e. Restriction du choix des bénéficiaires.

L'objectif financier apparait 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 *foodstamp* 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 ce que permettrait une aide strictement monétaire.

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 aider à 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 (Lacheret et Desbrosses, 2016). 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 préfèreraient que la consommation des plus nécessiteux soit contrôlée (Dayton-Johnson, 2000).

Dans son étude, 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 élusive, 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. Les faits n'ont toutefois pas toujours été conformes à cette théorie puisque le *cultural voucher*a été inventé et mis en place assez tôt aux Etats-Unis sous l'impulsion d'Alan Peacock qui s'inspirait directement du *school voucher* de Friedman (Peacock, 1968).

Le législateur ou le décideur local doit donc, dans l'optique de la *New governance* (Salamon, 2002), 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, aux soins médicaux 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 bénéfice 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 souvent 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 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, Gramlish, Heclo, 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 difficile l'accès à l'aide.

Ces critères sociaux semblent plus faciles à accepter pour les bénéficiaires et les financeurs lorsqu'ils limitent la possibilité d'obtenir un *voucher* que l'accès à une aide financière directe.

g. Une motivation à la fois déplafonnée 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 *meritgoods* 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- Représentations et diffusion du voucher au sein des collectivités françaises

En se basant sur les arguments développés par Steuerle et les analystes anglo-saxons du chèque, nous avons désormais une armature théorique solide sur la notion de *voucher.* Cependant, ces éléments laissent l'observateur des politiques sociales et culturelles locales sans réponses sur plusieurs points.

D'abord, la filiation entre les chèques français et les *vouchers* anglo-saxons n'est pas évidente à première vue, d'autant plus que les chèques sont utilisés par les collectivités pour verser des aides très différentes (en fonction des collectivités, on retrouve notamment des chèques versés pour aider des personnes âgées dépendantes, des personnes handicapées, pour permettre l'acquisition de services culturels et sportifs pour les lycéens ou collégiens, pour mener à bien des travaux de rénovation d'habitations individuelles, pour passer le permis de conduire…) Le premier objectif de l'étude sera donc de vérifier si les apparences ne sont pas trompeuses et par conséquence si les acteurs des collectivités utilisent les arguments définis par les anglo-saxons pour justifier l'utilisation d'un *voucher*.

Ensuite, l'enquête identifiera la cause de la diffusion massive et rapide (sur une dizaine d'années à la fin des années 90 et au début des années 2000) de ces outils au sein des collectivités locales.

En effet, plutôt qu'une introduction du chèque par les services de l'Etat jacobin mettant en place de grandes politiques sociales utilisant les *vouchers*, comme ce fut le cas notamment aux Etats-Unis où les *school vouchers* furent développés par les Etats, compétents en matière d'enseignement secondaire ou dans les pays d'Amérique du Sud (au Brésil par exemple avec la *BolsaFamilia*ou au Chili avec le chèque éducation) où l'introduction des chèques se fit de façon centralisée, la diffusion du chèque en France s'est faite de façon décentralisée, au gré de choix politiques d'exécutifs locaux (Régions, Départements…)

Cette particularité française a permis de lancer un travail doctoral (thèse soutenue en janvier 2014) basé sur trois terrains principaux utilisant des dispositifs de ciblage des aides individuelles de type *voucher* (Départements de la Drômeet 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 avaient de l'outil chèque et de contraster ces pratiques avec les analyses des politistes et praticiens américains relatives au *voucher*.

Bien entendu, la proximité géographique de ces trois territoires auraient pu constituer un biais pour l'enquête, puisque les effets d'émulation sont assez courants entre collectivités proches et parfois concurrentes (Crozier et Thoenig, 1975). Nous avons donc utilisé des terrains secondaires utilisant également des chèques en y menant des entretiens du même type afin de nous assurer que les biais étaient limités. Nous avons ainsi interrogé des acteurs de la Région Provence Alpes Côte d'Azur, des Départements de l'Yonne et des Pyrénées Orientales, collectivités connues pour avoir utilisé des *vouchers* dans le cadre des versements d'aides individuelles. Les résultats obtenus montrent nettement que la proximité géographique entre collectivités n'a qu'une influence marginale dans les résultats de l'enquête.

De même, la nature de la collectivité (Région ou Département) ne semble pas jouer de rôle particulier dans la diffusion des valeurs véhiculées par le chèque et dans la décision de verser ou non une aide individuelle au moyen d'un *voucher*.

Le premierobjectif de ces entretiens fut donc de pouvoir vérifier que 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 étudiés par Steuerle se sont systématiquement retrouvés dans les discours des acteurs.

Questionner la représentation d'un objet et le sens que l'interlocuteur lui donne relève de l'approche phénoménologique. Alex Mucchielli (Mucchielli, 1997), dans le dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales indique que le but de cette approche est de « recueillir de multiples descriptions de mêmes objets ou phénomènes provenant de sujets différents pour essayer de trouver ce qu'il y a de commun à ces différentes approches. »

Il nous aura donc fallu emprunter à cette approche pour permettre à chaque acteur de donner une représentation d'un même objet : le chèque. Le fait de choisir et de sélectionner un échantillon sera, pour Mucchielli : « une opération mentale qui suppute les différences et les analogies et qui conclut à la validité du recueil, car la situation sujet-objet concerne la recherche. Dans cette opération, le processus intellectuel de comparaison est à l'œuvre ». Le choix de la qualité de la personne interrogée nécessite donc une opération intellectuelle, une comparaison de la part du chercheur.

Le choix a ainsi été fait d'interroger plusieurs catégories d'acteurs en bâtissant un questionnaire semi-directif dont les questions étaient très proches (à quelques questions et relances près ayant trait au positionnement de l'acteur dans l'organigramme de la collectivité). L'essentiel étant de rassembler tous les acteurs du chèque au sein de la collectivité quel que soit l'échelon auquel ils évoluaient.

Ainsi, 14 élus, 9 cadres dirigeants (Directeurs généraux), 16 cadres intermédiaires (chefs de services, chargés de mission) et 6 personnalités extérieures (salariés d'entreprises commercialisant les chèques) ont été interrogés sur leur représentation du chèque en passant également par le sens politique qu'il donnait à cet outil.

Les résultats furent recoupées avec les six caractéristiques les plus fréquentes relevées par les chercheurs et praticiens anglo-saxons décrites plus haut. Pour synthétiser les résultats, le tableau suivant analyse la récurrence des arguments qualifiant le chèque dans le discours des acteurs en fonction des thématiques des dispositifs étudiés.

Afin d'illustrer la façon dont les résultats ont été obtenus, quelques extraits de verbatim permettent de mieux saisir les subtilités du décryptage de l'enquête.

- La notion de **libre-choix** peut être illustrée avec Amaury Nardone (10 février 2010), ancien Président de la Commission culture du Conseil régional Rhône-Alpes : « *le seul moyen de faire une politique culturelle dans laquelle le politique n'est pas un censeur, c'est de donner le choix au citoyen. C'est de donner le choix au citoyen de subventionner – pas d'acheter hein ! – de subventionner, l'institution culturelle, le spectacle, le musée, le bouquin même, puisque le chèque culture va jusqu'au livre, qu'il a envie de subventionner.* »

- On trouve également chez les acteurs la notion de chèque comme moyen de faire accepter une aide par la population (« **choix et équité** »). Ainsi le Directeur Général des Services du Conseil général de la Drôme (11 juillet 2011) indique que « *Le CESU a été implanté pour éviter tout gaspillage […] les gens sont pour qu'on contrôle, même avec le RSA* »

- Dans la littérature, l'argument le plus libéral au sens économique du terme justifiant l'utilisation du chèque reste toutefois celui selon lequel l'utilisation du chèque permet **d'accroitre la compétition entre les acteurs**. Pour illustrer ce type de réponses, très fréquentes, on citera notamment un extrait de l'entretien avec le chef du service sport/jeunesse au Conseil général de la Drôme (11 juillet 2011) à propos du chéquier destiné aux collégiens et de la concurrence entre partenaires de l'opération : « *On s'est rendu compte que dans le secteur associatif, ceux qui ont vraiment joué le jeu ont eu beaucoup de bénéficiaires* »

- Le chèque peut également être présenté par les acteurs comme un **outil servant à remplacer un autre programme**, une autre politique publique. On peut, à titre d'illustration, reprendre les propos de la responsable du service énergie au Conseil Régional Rhône-Alpes (28 avril 2013) : « *Auparavant, on avait un dispositif d'aide qui passait par la subvention, donc là ce sont nos dispositifs classiques d'interventions financières, c'est ce dispositif-là qui avait explosé qui était devenu difficile à maitriser, et donc au moment où on a décidé de passer en*

chèque, pour pouvoir avoir une adaptation du volant de ressources humaines affectée, dans la fonction publique, c'est compliqué, quand on change les effectifs, ça passe par des concours administratifs, pour recruter des fonctionnaires, c'est quand même très long, ou alors on est obligés de faire appel à des temps partiel ou des contractuels, et on est limité dans le temps, c'est compliqué, il faut justifier que le dispositif n'est pas pérenne donc il nous semblait que justement le chèque énergie permettait cette souplesse là en fonction des options politiques qui seraient votées ou pas, donc l'idée c'était bien à la fois de maitriser par l'études de nouveaux critères l'inflation du dispositif, donc de revenir à des choses qui budgétairement était plus maitrisables, et d'un autre côté, d'externaliser l'exécution de la mise en œuvre et donc ça c'est le passage au chèque énergie. »

- **La limitation du choix du bénéficiaire**, le chèque prescrit et proscrit en même temps (Bradford, Shapiro, 1999), est également un argument très présent chez les acteurs des chèques sociaux. On peut retenir la façon dont Pierre Bucco (31 janvier 2013), ancien Directeur Général adjoint des Services au Conseil général de Saône et Loire, illustre cet argument en parlant du chèque départemental permettant de verser la Prestation de Compensation du Handicap : « *Il s'agissait de mettre en place un système qui nous permette très rapidement de contrôler que ça avait été fait, ça avait été utilisé, et si ça n'avait pas été utilisé, du coup, on diminuait d'autant les chèques à donner. Le système il est simple : « Madame, vous avez droit à tant d'heures, ça fait tant de chèques » - mettons que la valeur faciale est de 17 ou 18 euros par chèque… donc on vous envoie le chèque et les services, du coup c'était Chèque déjeuner, nous envoyaient très rapidement, dans les deux mois, il y avait toujours un petit décalage de deux mois, les personne qui avaient utilisé leurs chèques, et donc du coup, on savait que ces personnes-là il leur restait des chèques pour certains. Et donc le mois d'après, on passait la commande à Chèque déjeuner, en disant, pour Madame Machin, vous diminuez le chéquier de X chèques parce qu'on savait qu'elle avait gardé les autres chèques*.»

- Enfin, **l'argument financier** selon lequel le versement d'une aide publique en chèque serait une source d'économies est également parmi les plus développés par les acteurs du chèque social. Boris Vallaud (3 mars 2013), Directeur Général des Services du Conseil général de Saône et Loire est très disert sur le sujet, tout comme la plupart de ses collègues : « *La réflexion vient des services eux-mêmes, services PA-PH, qui savent qu'il y a un sujet, que devant l'explosion des dépenses sociales, il faut autant que faire se peut les contrôler, faire du contrôle de gestion, on sait la difficulté qu'il y a à récupérer les impayés, les indus, les choses comme ça, on sait que ça demande des moyens humains que l'on n'a pas et que l'effectivité de la dépense, ça peut représenter des sommes colossales, et on peut récupérer beaucoup plus d'argent à travers le chèque que avec des contrôles classiques. Et c'est indolore pour les personnes parce que finalement si elles n'ont pas utilisé le chèque, elles ne l'ont pas utilisé.* »

Tableau n°1 : récurrence des arguments au cours des entretiens qualitatifs en fonction de la politique couverte par le *voucher*

En grisé, l'argument est repris par les acteurs au cours de l'entretien.

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

Source : thèse de doctorat d'Arnaud Lacheret, 2015

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 apparait 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 premier 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. Les *vouchers* mis au point par Friedman en vu de libéraliser des pans entiers des politiques publiques sont donc bien les ancêtres des chèques mis au point dans les collectivités locales françaises.

Cet instrument libéral, particulièrement connoté dans le monde entier, est donc arrivé en France par le biais de collectivités dont les exécutifs ne sont pas particulièrement dirigés par des tenants du libéralisme (au moment de la diffusion, 21 régions sur 22 sont dirigées par des présidents socialistes et la majorité des départements sont également dirigés par la gauche).

Même si, grâce notamment aux travaux de Dominique Lorrain, on sait que les collectivités usent volontiers d'artifices techniques pour camoufler des réformes politiques fondamentales souvent très libérales (Lorrain, 2003), la diffusion du *voucher* s'est faite en France dans un tel silence qu'il convenait d'étudier ce qui avait permis cette diffusion entre les collectivités sans que jamais ses attributs ne soient démasqués.

L'enquête a permis de montrer que le « *patient zéro* » était le Chèque culture Rhône-Alpes, lancé sous la Présidence de Charles Millon en 1993-94. Il s'agit historiquement à la fois du plus ancien dispositif de *voucher* mis en place par une collectivité importante mais aussi celui auxquelles se réfèrent souvent les collectivités ayant mis en place un chèque postérieurement (à titre d'exemple, les services du Conseil régional Provence-Alpes-Côte-D'azur se réfèrent souvent,dans les entretiens, à l'exemple Rhônalpin, tout comme ceux du Conseil général de la Drôme ayant mis en place un dispositif du même type).

Si ce 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 le Président du Conseil Régional de l'époque, 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'apparaitre comme un outil perçu comme indispensable, créant même un chemin de dépendance (Pierson, 2000). Le chèque culture Rhône-Alpes a ainsi été transformé suite à l'alternance politique en Carte à Puce qui se nomme aujourd'hui carte M'RA sans que la question même de son sens politique ne soit posée ou débattue au sein de l'assemblée régionale.

La recherche a permis de relever plusieurs arguments présents dans les propos des acteurs français que l'on ne retrouve pas chez les anglo-saxons et qui selon nous ont été déterminants dans la vitesse de diffusion. Il s'agit d'abord de la présentation du *voucher* comme d'un outil de communication et de sa promotion par des entreprises spécialisées qui ont développé une ingénierie commerciale permettant d'organiser la médiation au sein des collectivités.

a. Le chèque comme vecteur de communication

Le fait que la filiation néolibérale n'ait pas été apparente et revendiquée en tant que telle dans le discours de la plupart des acteurs (mis à part les pionniers de Rhône-Alpes ayant mis en place le chèque culture en 1993) 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* » (Lacheret, 2015), 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. Or ce type de propos n'apparait pas dans les publications anglo-saxonnes évoquant le *voucher*. Que cela soit dans les publications scientifiques, comme dans les débats politiques relayés par la presse (on citera par exemple, Gore, 1993, ou l'essayiste et chercheur Jay Greene, conseiller du candidat George Bush à la maison blanche, infatigable défenseur du school voucher, Greene, 2001, 2011) la notion d'outil servant à matérialiser une aide et à communiquer à son propos est totalement absente.

Même si toutes les caractéristiques du *voucher* se retrouvent dans les propos des acteurs interrogés, le chèque dans les collectivités françaises est d'abord considéré comme un outil de communication,

et cela même s'il est utilisé pour répondre à des besoins sociaux comme le versement de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie, de la Prestation de Compensation du Handicap ou du complément au Revenu de Solidarités Actives.

Cet aspect n'apparait 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 ce point précis : s'ils semblent revêtir les mêmes caractéristiques, l'argumentaire sur la communication semble être celui qui a pu convaincre les collectivités de l'adopter. 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. Outre-Atlantique, les *vouchers* sont gérés directement par les autorités publiques qui n'en délèguent pas la gestion à un opérateur privé ce qui est loin d'être le cas en France où les éditeurs de titres de restauration se sont emparés de ce marché.

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 d'ailleurs pas vraiment en avant la notion de visibilité de l'aide et sont les seuls à revendiquer leur discours néolibéral lorsqu'ils exposent leurs représentations du chèque.

b. Le rôle des éditeurs de chèques dans la diffusion

L'un des points soulevés par l'enquête expliquant bien la diffusion du chèque est le rôle des entreprises éditrices de titres de restauration qui ont vu dans le développement des *vouchers* un moyen de renforcer leurs collaborations avec les collectivités. Le titre de restauration est un produit typiquement français (les trois plus gros opérateurs mondiaux sont tricolores) même si le *lunchon voucher* britanniqueou le *foodstamp*américain sont des produits historiquement plus anciens. Les entreprises émettrices ont toutes été créées à l'époque de la loi défiscalisant les aides de l'employeur au début des années 60 et ouvrant la voie à un nouveau marché.

Les collectivités locales sont donc évidemment des clients importants pour les émetteurs de titres (Ticket restaurant/Edenred, Chèque déjeuner/Up, Chèque restaurant/Sodexo) qui vont créer des pôles d'ingénierie visant à verser des aides individuelles à la population sous la forme de chèques.

Les acteurs reconnaissent volontiers ce rôle de l'émetteur dans la promotion de ce mode de paiement. Ainsi, Pierre Martinerie, Vice-Président du Conseil Général de Saône et Loire (21 février 2012) évoque une rencontre ayant donné l'idée du chèque habitat durable en Saône et Loire:« *L'idée est venue d'une rencontre entre Chèque Déjeuner et le Conseil Général de Saône-et-Loire, de façon assez simple : nous cherchions une alternative aux aides habituelles que nous avions. Nous cherchions à la fois un moyen d'aide aux particuliers mais aussi aux entreprises du secteur du développement durable afin de développer des stratégies autour des énergies renouvelables.* »

Les propos se font encore plus précis sur le rôle d'accompagnateur du prestataire lorsque nous interrogeons des fonctionnaires territoriaux.

Ainsi, Stéphanie Loullier (23 juin 2010), gestionnaire du dispositif destiné aux collégiens Drômois, détaille les apports de l'émetteur :« *C'est vrai que le prestataire a été assez présent pour nous guider dans la démarche, pour définir le besoin notamment, et le concept. Ensuite c'est vrai qu'on s'est pas mal appuyés sur les expériences positives et négatives des autres collectivités pour essayer de ne pas les reproduire à l'identique et d'en retirer le meilleur. Voilà, donc on a fait du sur-mesure par rapport au territoire et de façon à rédiger un Cahier des charges le plus adéquat et en réponse aux attentes des élus.* »

Au niveau de la Direction générale des services départementaux, le discours est le même, voire encore plus pragmatique : Joël Crémilleux(11 juillet 2011) indique clairement à propos de ce même dispositif, que son choix a été celui de la simplicité :« *Après comme on était déjà avec Chèque Déjeuner sur les tickets restaurant on les a fait venir en disant qu'on était intéressé par ça, eux ils avaient déjà sept ou huit départements qui avaient le même dispositif puis on a choisi parce que les uns et les autres n'avaient pas la même chose.* »

Ce type de propos se retrouve très souvent dans les verbatims de l'enquête. Cette hypothèse d'une médiation grâce à la force commerciale des émetteurs a pu être vérifiée grâce à l'analyse de l'évolution interne de ces entreprises qui se sont adaptées, y compris en terme de ressources humaines, à ce nouveau marché. Ainsi, en 1999, Chèque Déjeuner crée un service de chèques « *sur mesure* » capable de s'adapter à la demande des collectivités : « adéquation ». Accor services (qui se nomme aujourd'hui Edenred), connu pour sa marque « Ticket restaurant » créera sa branche « *tickets à la carte* » à la même période. Les services commerciaux des opérateurs vont également s'adapter en recrutant de plus en plus d'anciens membres de cabinets de collectivités.

Cette activité n'est pas forcément rentable pour les opérateurs, mais constitue une sorte de vitrine : Stéphane Lefebvre, responsable opérationnel du département « adéquation » décrit la place des *vouchers* « sur mesure » en ces termes : « *Dans le groupe, aujourd'hui, nous sommes plutôt une vitrine qu'autre chose, aujourd'hui on est sur un secteur de niche qui n'est pas forcément un secteur qui va apporter de la rentabilité à moyen ou à long terme au groupe. Le but du jeu, par contre, c'est que cette niche-là permet de donner une visibilité au groupe vis-à-vis des collectivités et d'ouvrir des portes pour vendre des produits maison qui eux sont sur des vrais modèles de rentabilité. C'est donc un service « vitrine »*.

Le rôle des entreprises commercialisant les titres, qui sont confidentielles en dehors de la France, est sans doute le facteur qui a permis une diffusion aussi rapide de ces dispositifs. L'argumentaire commercial, particulièrement adapté pour rendre l'outil le plus technique et neutre possible, fut également travaillé dans un logique d'efficacité commerciale, en privilégiant la visibilité de l'aide et l'avantage que l'élu/client pouvait en retirer.

c. ***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 (CESU) 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 départements, 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 rapidement 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 arguments et marqueurs anglo-saxons se sont ainsi retrouvés, certes sous des formes différentes, dans les propos des acteurs interrogés. Cette conclusion apparait relativement cohérente puisque à la suite de Milton Friedman et de son *school voucher* théorisé en 1962, l'économique britannique Alan Peacock développait le *cultural voucher* en 1968 (Peacock, 1968). Dès le départ, les deux *vouchers* sont donc inspirés l'un de l'autre, il n'est donc pas surprenant de les retrouver de nouveau apparentés lors de leurs développements en France, d'autant plus que les entreprises qui en assurent la commercialisation ne les différencient pas réellement (il s'agit pour elles techniquement d'un titre de paiement adapté en fonction du service à fournir).

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 bien la réplication d'outils néolibéraux largement étudiés et répandus outre-Atlantique.

***

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 « *vouchers* », les acteurs utilisaient les mêmes termes pour en décrire l'utilité. Evidemment, tous les discours ne sont pas identiques et varient, l'avons constaté 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 est davantage mis en avant à propos d'un chèque social et celui du libre choix est 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 verbatims, 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, 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 Départements 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.

La libéralisation de l'aide sociale au niveau territorial passe, nous l'avons vu, par un ciblage accru, par un recours au secteur privé ou associatif, par un soutien à la demande plutôt qu'à l'offre et par la promotion du libre-choix du bénéficiaire. Là où ce processus a été, et est toujours un enjeu politique fort dans de nombreux Etats et où il a été scruté par les sciences sociales et les sciences de gestion, sa mise en place dans un silence assez remarquable au sein des collectivités française peut ainsi s'expliquer en grande partie par l'utilisation d'un instrument dont le sens politique a été complètement neutralisé.

Bibliographie

COLIN F., 2005. Les « bons d'échange » ou « vouchers » de service public.*Revue Internationale des Sciences Administratives* 71, 19-34.

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

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

FRIEDMAN M., 1962.*Capitalism and freedom*, University of Chicago Press

JOBERT B., 2010, Le référentiel, in BOUSSAGUET L, JACQUOT S, RAVINET P.*Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po.

LACHERET A, DESBROSSES A (2016), Le chèque dans les collectivités locales françaises : cibler le « bénéficiaire » pour faire adhérer le « client », in, PYON H-O, EDEY-CAMASSOU, C, *Réformes publiques, expériences et enseignements*, L'Harmattan

LACHERET A (2014), *L'aide sociale par le chèque, genèse et mise en œuvre des dispositifs sociaux et culturels ciblés des collectivités territoriales*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Grenoble

LACHERET A (2015), « Le chèque comme outil du Nouveau Management Public dans les collectivités locales françaises », *Gestion et Management Public,* 3, 81-100

LASCOUMES P, LE GALES P (dir).,2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po.

LINDBLOM C., 1958, Policy Analysis.*American Economic Review*48 (3), 298-312

LORRAIN D (2003), « Le politique sans le dire, L'implicite des réformes de la banque mondiale sur le gouvernement des villes », *Revue Française d'Administration Publique*, n°107, 381-394

NASSAUT S,NYSSENS M (2010), *Analyse comparative de la qualité de l'emploi sur le quasi-marché belge des titres-services*, Presses Universitaires de Rennes, 2010

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

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

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

STURGESS G, BODROZA I., 2011, *Redeeming vouchers in Public Services*, Serco Institute.

VAN KERSBERGER K, MANOW P (2008), The welfare state.CARAMANI D (dir.).*Comparative politics,* Oxford University Press, 520-545.