

À quoi le chèque souhaite-t-il conformer son “ public ” ? La circulation dépolitisée d’un instrument néolibéral

Arnaud Lacheret

► **To cite this version:**

Arnaud Lacheret. À quoi le chèque souhaite-t-il conformer son “ public ” ? La circulation dépolitisée d’un instrument néolibéral. Guillaume Gourgues, Alice Mazeaud. L’action publique saisie par ses “publics”. Gouvernement et (dés)ordre politique, Presses universitaires du Septentrion, 2018, 978-2-7574-2367-7. halshs-01926089

HAL Id: halshs-01926089

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01926089>

Submitted on 19 Nov 2018

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.

Chapitre 4. À quoi le chèque souhaite-t-il conformer son « public » ? La circulation dépolitisée d'un instrument néolibéral

Arnaud Lacheret

Directeur de la French Arabian Business School, Arabian Gulf University, Bahreïn et chercheur associé à Pacte, Université Grenoble Alpes

Le chèque ou « *voucher* » en anglais, est un instrument d'action publique¹ au statut scientifique paradoxal : objet très étudié dans le monde anglo-saxon, il reste peu analysé en France, alors même que son usage s'y est largement répandu, notamment dans les modes de paiement des aides sociales par les collectivités territoriales. Même si les chèques ont été considérablement développés au cours de la période récente, ces titres de paiement sont relativement anciens. On peut en effet noter l'usage de « bons de rationnement » en période de guerre (Grenard 2007) ou, dans l'Angleterre victorienne, l'existence d'un système de bons d'achat dont les ouvriers pouvaient parfois bénéficier pour subvenir à leurs besoins élémentaires (Navailles 1983). Toutefois, c'est à Milton Friedman, père du monétarisme, dans son ouvrage « *Capitalism and freedom* » paru en 1962, que l'on doit d'avoir relancé la notion de « *vouchers* » dans le domaine des services publics. Il a imaginé un système totalement déréglementé dans lequel les parents seraient entièrement libres de leur choix éducatif, grâce à l'attribution d'une « subvention » (le

¹En apparence neutre et technique, l'instrument d'action publique est « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (Lascoumes, Le Galès 2004).

montant de cette subvention doit, afin de garantir l'accès de tous au service, être au moins celui du coût moyen d'un élève dans le secteur public), qui permettait de choisir librement l'école dans laquelle ils placeraient leurs enfants. Le gouvernement, pour Friedman (qui reprend en cela la vision d'Adam Smith), devrait amener les jeunes à un niveau minimum d'éducation en donnant aux parents un chèque d'un montant spécifique par enfant et par année. Les parents seraient alors libres de dépenser cette somme et d'éventuels compléments dans des services éducatifs de leurs choix approuvés et homologués par l'État.

Loin de n'être que théorique, cette idée très libérale a notamment été testée au Chili où Friedman lui-même a conseillé le Gouvernement Pinochet pour implanter le premier chèque éducation dans les années 1980. Ce dernier a été dupliqué sous diverses formes notamment dans plusieurs États américains ; la Floride par exemple utilise toujours le système du « *school voucher* ». Cette multiplication des « *vouchers* » dans tous les domaines possibles (logement, aides sociales et alimentaires) en particulier aux États-Unis a été particulièrement analysée (Steuerle 2000 ; Salamon 2002 ; Greene 2011 ; Sturges, Bodroza 2011). À partir de ces travaux nous avons pu isoler les arguments principaux justifiant la mise en place d'un système de chèque, et permettant *a priori* de le faire accepter par la population : la promotion du libre-choix du public ciblé, l'encadrement et la limitation du choix du public bénéficiaire, la promotion de la concurrence entre les acteurs pouvant être payés en chèque, et enfin la baisse du coût d'une politique publique, lorsque le chèque remplace un programme existant et ne constitue pas un dispositif d'aide supplémentaire. La filiation Friedmanienne et néolibérale du chèque ne semble ainsi souffrir d'aucune ambiguïté et cela tant pour ses promoteurs que pour ses critiques.

L'instrument a ainsi été sans surprise intégré au répertoire du *Nouveau Management Public* (Hood 1991) en ce qu'il reprend le principe de la « *public value* » : lorsqu'une organisation utilise de l'argent collecté de façon « coercitive » (par l'impôt), l'usage de cet argent doit être évalué non seulement en fonction de l'efficacité des dépenses qu'elle rend possible (public cible), mais aussi du sentiment de justice et d'équité procuré à ceux qui la financent (grand public des contribuables) (Moore 1995). En l'espèce une politique de « *voucher* » doit être considérée non seulement du

point de vue du bénéficiaire offert à celui qui le reçoit, mais également du point de vue de celui qui la finance, indirectement, *via* ses contributions fiscales. Eugene Steuerle (2000) forme ainsi l'hypothèse que les contribuables, qui votent ensuite pour ceux qui décident, se conformeront plus facilement à l'impôt s'ils ont le sentiment de financer un produit de première nécessité ou alors un produit qui nécessite un certain « mérite » (le financement d'études par exemple). Valoriser le « *merit good* », c'est-à-dire un bien qui satisfait une personne lorsqu'une autre personne l'utilise ou le consomme (Becker 1974), permet de justifier auprès d'un public « client » (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. En ce sens, la diffusion des « *vouchers* » s'expliquerait tout à la fois par l'efficacité supposée de l'instrument du point de vue de son bénéficiaire mais également par la nécessité de faire accepter les aides sociales par ceux qui les financent.

Dans la littérature anglo-saxonne, le « *voucher* » est donc très clairement identifié comme un instrument d'action publique qui cristallise des orientations politiques (Halpern *et al.* 2014). Dans le cas présent, l'instrument du chèque porte une vision « néolibérale » des politiques publiques et de leurs publics. D'un côté, il véhicule une définition de ce que doit être le « public » des aides sociales : ce dernier ne doit pas dilapider l'argent public et doit être guidé dans son choix de service, tout en ayant la possibilité de mettre en concurrence des prestataires. De l'autre, il s'appuie sur la représentation d'un public de contribuables/électeurs supposés réfractaires au financement de ces aides et désireux d'en contrôler l'attribution et la dépense.

Cet enracinement néolibéral explique-t-il les modalités et les effets de la diffusion du chèque comme instrument d'action publique en France ? La question mérite d'être posée tant l'usage des chèques, en particulier par les collectivités territoriales, s'inscrit dans un contexte général de réformes des États-Providences, favorisant l'individualisation des aides sociales accompagnant d'ailleurs leur territorialisation. L'individualisation, apparue dès les années 1970²

²En 1975, l'allocation compensatrice pour tierce personne permet d'apporter un début de solution à la dépendance des personnes âgées.

et renforcée dans les années 1990 et 2000³, a été accompagnée par la mise en place de plus en plus systématique de dispositifs de contrôle de l'octroi des aides (accès, maintien, usages), prenant progressivement la forme de « chèques ». Le chèque n'étant utilisable que pour le bien ou service auquel il est destiné, et étant le plus souvent nominal, il évite de verser des sommes indues, très difficiles à récupérer par la suite.

Aussi évidente soit-elle, cette dimension néolibérale dans l'utilisation du chèque ne résiste pas à l'analyse empirique que nous avons menée au cours de notre enquête doctorale sur l'adoption et de la circulation du chèque par les collectivités territoriales françaises (Lacheret 2014)⁴. Dans ce chapitre, nous nous intéresserons à la circulation de deux types de chèque – le premier visant à verser des aides à la culture et aux loisirs à une population ciblée et le second visant à acquérir des dispositifs économes en énergie au sein des maisons individuelles, qui illustrent bien l'élargissement du champ d'action de cet instrument. Nous montrerons que si l'instrument apparaît en lui-même très fortement politisé, sa circulation et son appropriation illustrent plutôt des mécanismes de dépolitisation de l'action publique. Le chèque ne semble pas avoir été mobilisé pour cibler un « public » comme dans le contexte anglo-saxon, où une masse d'individus doivent être orientés dans la bonne direction, décidée pour eux par les institutions sociales. La diffusion du chèque s'explique plutôt par des mécanismes d'imitation et de parangonnage entre les territoires, d'une part, et par des logiques commerciales, d'autre

³Cette aide sera réformée sous la forme de deux aides ciblées individuelles successives qui institutionnaliseront la prise en charge de la dépendance en la rattachant aux Conseils généraux : la Prestation Spécifique Dépendance en 1997 puis l'Allocation Personnalisée d'Autonomie en 2002. La prise en compte du handicap date elle-aussi de 1975 avec la création de l'Allocation Adultes Handicapés puis, plus récemment, de la Prestation de Compensation du Handicap en 2006.

⁴En partant du cas du conseil régional Rhône-Alpes, pionnier en la matière, nous avons suivi la circulation du chèque jusque dans des régions (Provence Alpes Côte d'Azur) et des conseils départementaux (Saône et Loire, Drôme) dupliquant le dispositif. Au total, 45 entretiens qualitatifs ont été menés auprès d'élus, de cadres dirigeants des collectivités et d'agents évoluant à un échelon plus opérationnel à propos de leur perception du chèque, ainsi qu'auprès d'acteurs travaillant dans les entreprises commercialisant ces solutions « chèque » auprès des collectivités. Par ailleurs, l'étude de terrain a permis un recueil de nombreuses sources internes aux différentes collectivités étudiées ainsi qu'aux entreprises émettrices de chèques qui ont permis de rendre plus intelligible cet outil de ciblage des aides et d'identification des publics.

part – la disponibilité de l'instrument et le travail de dépolitisation opéré par les entreprises qui le commercialisent ont en effet été déterminants. Pourtant, au-delà de sa dépolitisation manifeste, sa diffusion et sa banalisation contribuent à véhiculer une représentation de plus en plus individualisée du public des aides.

Diffusion et appropriation du chèque comme instrument de l'action publique locale

Le chèque est un instrument utilisé dans un nombre croissant de politiques publiques en France. Si les premiers ont été adoptés dans les années 1990, à l'échelle nationale, essentiellement dans le cadre des prestations sociales (le chèque emploi service universel⁵ et le chèque d'accompagnement personnalisé⁶), c'est essentiellement au sein des collectivités locales que les recours au chèque sont les plus nombreux et dans des politiques variées.

Le premier recours au chèque date de 1993. Le conseil régional Rhône-Alpes, alors présidé par Charles Millon, crée le « chèque culture ». Destiné aux lycéens, ce carnet de quatre chèques permet, en échange d'une participation de dix francs, de bénéficier de bons d'achat du même montant pour l'achat d'un livre et d'un spectacle vivant, mais également d'une entrée dans un musée et d'une place de cinéma. Ce dispositif s'est par la suite diffusé dans 21 régions sur 22, tout en élargissant son périmètre sectoriel : chèques formation (Poitou-Charentes), chèques mobilité (Puy de Dôme, Nord-Pas-de-Calais, Var), chèques santé (Conseil général de la Réunion), chèques visant à l'acquisition de sièges-auto pour les bébés (Bouches du Rhône, Pyrénées Atlantiques) ou l'acquisition de chauffe-eau solaire ou de chaudière à bois (plus de la moitié des Régions françaises). Plus récemment, le « Pass contraception » mis en place en Poitou Charentes (2009), en Île-de-France (2011), puis en Rhône-Alpes (2012) est venu s'ajouter à la panoplie des dispositifs de versement de subventions individuelles par chèque des collectivités françaises. On peut ainsi repérer deux types de chèques qui, bien que servant apparemment à la même chose (acquisition par un public ciblé d'un bien ou d'un service) se distinguent :

⁵Loi contre les exclusions du 29 juillet 1998.

⁶Décret 99-862 du 6 octobre 1990.

- Les chèques sociaux, encouragés par l'État, qui visent le ciblage et la rationalisation de l'aide sociale.
- Les chèques permettant de verser des aides facultatives à un public qui n'a pas forcément de difficultés sociales, mais qui remplace une subvention tout en rendant l'aide de la collectivité tangible pour les individus.

Les chèques étudiés ici appartiennent à la seconde catégorie. Leur usage s'est très fortement répandu au cours des vingt dernières années, puisqu'on estime qu'au moins la moitié des conseils départementaux français et la totalité des conseils régionaux y ont eu recours. La diffusion de cet instrument, d'inspiration néolibérale, s'est ainsi opérée dans un contexte politique *a priori* défavorable puisque nombre de collectivités territoriales étaient dirigées par des majorités de gauche. Ainsi, à travers le parcours de deux chèques largement répandus (le chèque culture et le chèque énergie), nous allons pouvoir saisir, à travers leur diffusion, l'ambiguïté de leur sens politique. Le chèque culture ayant été repris par tous les bords politiques à la suite de son lancement en Rhône-Alpes, il a pu se diffuser sans obstacle partisan particulier. Son cousin, le chèque énergie, a lui été intégralement porté par la démarche commerciale d'une entreprise ayant réussi à le commercialiser dans la moitié des régions françaises.

Le soutien transpartisan au chèque culture

Le chèque culture de la région Rhône-Alpes est considéré par l'ensemble de nos enquêtés comme le premier chèque utilisé par une collectivité territoriale en France. Présenté comme « un outil de politique culturelle pour la région Rhône-Alpes », qui le présente d'ailleurs comme l'axe prioritaire de sa politique en faveur de la « formation et de l'accès des jeunes à la culture » (Lacerenza 2001), ce chèque a subi plusieurs transformations depuis son lancement en 1994 jusqu'aux derniers développements de la carte à puce (appelée carte M'RA) en 2013. D'un produit purement culturel destiné aux lycéens rhônalpins, il est ainsi devenu une carte « de l'autonomie » destinée au même public mais regroupant des politiques allant bien au-delà de la culture. Le chèque culture est présenté comme un instrument permettant un choix individuel, s'opposant à une orientation « classique » de la politique culturelle de soutien à l'offre.

Cette rupture opérée dans les politiques culturelles par l'introduction du chèque est fortement valorisée par les élus rhônalpins pour qui elle traduirait même, selon les mots d'Hervé Mariton, vice-Président en charge de la culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche en 1998, l'existence d'un « clivage politique », dans la mesure où « les gens de droite [ont] envie d'encourager une pratique individuelle »⁷. Le chèque est alors érigé en instrument d'une politique culturelle innovante qui redonnerait le choix aux citoyens, ce que souligne notamment Amaury Nardone, Président de la Commission culture de l'époque : « C'est pour ça que je dis que c'est une politique qui est absolument innovante qui peut même, à certains égards complètement bouleverser la donne culturelle dans un pays, c'est qu'on rend le choix aux citoyens. On lui rend le choix de donner sa subvention »⁸. Le Président du Conseil Régional, Charles Millon va encore plus loin en se réappropriant la définition « libérale » du chèque et en valorisant la possibilité offerte par le chèque de contrôler l'usage de l'aide par son bénéficiaire.

« Ça a toujours été une de mes convictions d'éviter le saupoudrage des aides et à ce moment de les personnaliser, et la seule méthode pour pouvoir personnaliser une aide ou un concours, ce sont les chèques. [...] Il fallait concilier deux choses : premièrement on ne voulait pas que la collectivité impose son choix, et de deux on ne voulait pas que la personne ait une liberté totale d'utiliser l'aide, et à ce moment-là de pouvoir la détourner. Et quand on croise ces deux choses on arrive sur le chèque⁹. »

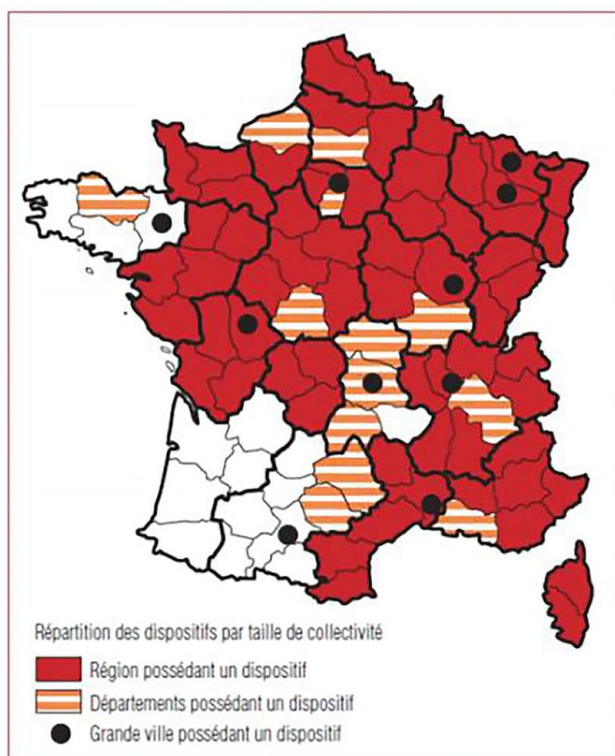
Ces acteurs politiques, membres revendiqués des tendances les plus libérales de leurs mouvances politiques, partagent une vision très politique du chèque, celle d'un instrument du libre-choix permettant d'encadrer l'usage de la dépense publique en obligeant son bénéficiaire à le dépenser pour un usage bien précis, mais en lui laissant la liberté de mettre en concurrence les prestataires. Pourtant, l'alternance politique au sein du conseil régional en 1998 ne freine pas l'usage du chèque, pas plus que dans l'ensemble des

⁷Entretien avec Hervé Mariton, Crest, 15 avril 2000.

⁸Entretien avec Amaury Nardone, Charbonnières les Bains, 1^{er} mars 1999.

⁹Entretien avec Charles Millon, Lyon, 8 mars 2010.

régions françaises et cela alors même qu'à partir de 2004, la quasi-totalité des conseils régionaux sont dirigés par des présidents de gauche. Au contraire, les chèques inspirés de l'expérience rhônalpine se diffusent : chéquier « Tick'Art » (Île-de-France 2001), chéquier « Ciné-Lecture » (Provence-Alpes-Côte-D'azur 2002). La pratique est même encouragée par l'État dans une circulaire de 2000 adressée aux Directions Régionales des Affaires Culturelles¹⁰. D'autres collectivités emboîtent le pas : le chèque culture du conseil départemental du Var est créé en 1999 et ouvre la voie à une série de chéquiers départementaux calqués sur le modèle rhônalpin. En 2009, cette recrudescence de chèques ciblant des aides facultatives fait l'objet d'une première tentative de recensement par le Ministère de la Culture (Figure 1 ; Rouet 2009).



Source : DEPS, ministère de la Culture et de la Communication, 2009

Figure 1 : Collectivités locales disposant d'un dispositif de type « chèque culture » en 2009.

¹⁰Ministère de la culture et de la Communication, Bulletin officiel n° 117, janvier-février 2000, p. 10.

Parallèlement, d'autres dispositifs inspirés de ce modèle se développent, débordant le champ des politiques culturelles : des chèques sport proposent notamment la participation à l'acquisition d'une licence sportive (Midi-Pyrénées, Limousin), ou des chèques mixtes à destination des collégiens (Drôme, Allier) offrant des services culturels et sportifs. Ainsi, à mesure que le chèque se diffuse dans un nombre croissant de collectivités territoriales et s'étend à de nouveaux secteurs d'action publique, il perd en consistance politique. La filiation libérale cesse d'être revendiquée et le chèque est approprié par des élus de gauche comme de droite.

Les chèques énergies, instrument de matérialisation des agendas 21 locaux

Au cours de la même période, le chèque se diffuse également fortement dans le secteur du développement durable, en particulier en substitution des aides à l'aménagement des maisons individuelles. Le conseil régional Provence-Alpes-Côte-D'azur est le pionnier de ce dispositif. En 2003, il crée le chèque « énergies renouvelables » pour inciter les particuliers à s'équiper de dispositifs à moindre consommation énergétique (chauffe-eau solaire, chaudière à bois, photovoltaïque). Les logiques d'introduction du chèque énergie sont sensiblement différentes de celles que nous avons analysées pour le chèque culture rhônalpin. Cette logique procède davantage d'un raisonnement administratif. Folco Laverdière, chargé de mission au service énergie du conseil régional, mobilise ainsi une explication essentiellement technique :

« L'une des raisons pour lesquelles la Région ne s'était pas engagée jusqu'alors, c'est qu'elle n'était pas en capacité, en mesure, de pouvoir gérer un dispositif d'aides individuelles aux particuliers dans le cadre des contraintes propres aux collectivités territoriales en matière de subventions¹¹. »

Le choix du dispositif a surtout correspondu à un processus d'externalisation : plutôt que d'instruire et de verser une subvention aux particuliers, le conseil régional choisit de faire appel à un opérateur privé (l'entreprise *Chèque-Déjeuner*), déjà sollicité l'année précédente dans la création du chèque ciné-lecture destiné aux

¹¹Entretien avec Folco Laverdière, Marseille, 12 février 2010.

lycéens. La sollicitation de *Chèque-Déjeuner* est rendue possible par le contexte juridique et politique. D'un côté, l'aide à l'acquisition d'équipements domestiques n'étant pas une compétence légale des conseils régionaux, ces derniers ont une grande latitude pour définir leurs modalités, montants et conditionnalités. De ce point de vue, comme l'affirme la responsable du service Énergie au Conseil Régional Rhône-Alpes, le chèque présentait l'avantage de la souplesse :

« 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 maîtriser. [...] Donc il nous semblait que justement le chèque énergie permettait cette souplesse-là en fonction des options politiques qui seraient votées ou pas¹². »

D'un autre côté, les conseils régionaux cherchent à conférer à leur engagement en matière de développement durable une visibilité auprès du public afin de se distinguer parmi les nombreuses politiques locales environnementales (Bertrand, Rocher 2011). Le recours croissant aux aides personnelles et ciblées est donc massivement utilisé par les régions¹³ et le chèque est pensé en termes de communication publique : il permet d'enclencher une action visible et plutôt bien perçue par la population. On retrouve cette configuration au sein du conseil départemental de Saône-et-Loire, où la mise en place du chèque est pensée comme appartenant à un ensemble d'actions destinées à rattraper « le retard » en matière de développement durable au sein de la collectivité et à gagner en « visibilité »¹⁴. Le Directeur Général des Services de l'époque, Boris Vallaud, présenté par les acteurs interrogés comme étant à l'origine de la création de ce chèque, met également l'apparition du chèque en relation avec le Grenelle de l'environnement et la banalisation des politiques incitatives

¹²Entretien avec Brigitte Ducourtil, Lyon, 28 avril 2013.

¹³En 2009, Enerplan a récapitulé les aides régionales et locales pour l'énergie solaire et a montré que les 22 régions métropolitaines prévoyaient des aides aux particuliers ; « Aides régionales et locales 2009 pour l'énergie solaire, en complément du crédit d'impôt de 50 % », Enerplan, 18 juin 2009.

¹⁴Entretien avec Pierre Martinerie, Vice-président en charge du développement durable et de la démocratie participative, Macon, 21 février 2012.

destinées à faire évoluer les comportements individuels dans le sens du développement durable :

« L'incitation individuelle fait partie d'une réflexion plus large sur le changement des pratiques professionnelles de la collectivité : incitation au développement des principes de construction éco responsables dans les marchés publics, en éco-conditionnalisant nos règlements d'aides, et puis une assistance technique aux collectivités publiques pour justement prendre le virage du Grenelle. Voilà : le chèque habitat durable, c'est un des piliers de cette réflexion¹⁵ ».

Ces chèques vont connaître un développement important, puisque la moitié des régions et plusieurs départements développeront un chèque « énergies renouvelables ».

Le chèque : un instrument néolibéral d' enrôlement des publics ?

La trajectoire des chèques « culture » et « énergie » nous montre que le succès de cet instrument repose d'abord sur des logiques d'opportunité et de mimétisme. Néanmoins, même si l'instrument est dépolitisé au cours de sa circulation, il contribue bel et bien à accentuer le passage d'une logique universaliste à une logique de ciblage et de responsabilisation des individus d'inspiration néolibérale.

Les justifications à géométrie variable du recours au chèque.

Dans leurs discours, les acteurs politiques et administratifs, promoteurs des chèques en France, ne reprennent pas l'ensemble de la doxa néolibérale soutenant l'utilisation du chèque, que nous avons présentée en introduction. Toutefois, ils en reprennent systématiquement au moins l'un des arguments. Certains acteurs valorisent ainsi l'argument du « libre-choix » :

« 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 –

¹⁵Entretien avec Boris Vallaud, Macon, 3 mars 2010.

pas d'acheter hein ! – de subventionner, l'institution culturelle, le spectacle, le musée, le bouquin [...] qu'il a envie de subventionner¹⁶. »

D'autres mettent l'accent sur le fait que le libre-choix des citoyens favorise la mise en compétition des acteurs du secteur. Ainsi le chef du service Sport/Jeunesse au Conseil général de la Drôme, à propos du chéquier destiné aux collégiens, insiste sur les effets positifs de la mise en concurrence des 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 »¹⁷. D'autres encore insistent davantage sur le fait que le chèque est un moyen de contrôler les aides versées et de faire accepter une aide par la population. Ainsi, selon le Directeur Général des Services du Conseil général de la Drôme, « le CESU a été implanté pour éviter tout gaspillage [...] les gens sont pour qu'on contrôle, même avec le RSA »¹⁸. La limitation du choix des bénéficiaires est également évoquée, à propos 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 »¹⁹. Cela rejoint l'argument financier, qui veut que le versement d'une aide publique en chèque soit une source d'économies – argument qui compte également parmi les plus développés par les acteurs du chèque social. Boris Vallaud, Directeur Général des Services du Conseil général de Saône et Loire, est très disert sur le sujet :

« 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 qu'avec des

¹⁶Entretien avec Amaury Nardone, Lyon, 10 février 2010.

¹⁷Entretien avec Nicolas Gomord, Valence 11 juillet 2011.

¹⁸Entretien avec Joël Crémilleux, Valence, 11 juillet 2011.

¹⁹Entretien avec Pierre Bucco, ancien Directeur Général adjoint des Services au Conseil général de Saône et Loire Vesoul, 31 janvier 2013.

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. »²⁰

À ces arguments politiques, directement inspirés de la doxa néolibérale, sans toutefois la dupliquer dans son ensemble, s'ajoutent deux arguments plus pragmatiques qui reviennent systématiquement en entretien. D'une part, le chèque facilite la communication politique en matérialisant une aide sociale, il la rend plus concrète pour celui qui la reçoit. D'autre part, le chèque est un instrument très simple à gérer sur le plan administratif puisqu'il n'y a plus de temps à consacrer à l'instruction des dossiers et que sa gestion peut être externalisée à un opérateur privé. Le chèque est ainsi pensé, comme une « subvention affectée pour certains besoins, comme les soins médicaux ou l'éducation donnée à des individus » (Rosen 2001) et réduit à un dispositif permettant de verser plus efficacement une aide qui pourrait être versée autrement. Une telle définition dépolitisée rend possible son appropriation par les acteurs de droite comme de gauche. Le succès du chèque traduit donc moins la conversion des élus à une doxa néolibérale que la variété des usages opportunistes offerts par la disponibilité et la simplicité de l'instrument.

L'argumentation « commerciale » du chèque

S'il n'est pas possible d'en connaître exactement la proportion, il est fréquent que la gestion des chèques soit externalisée à un prestataire privé, et en particulier aux grands prestataires de services (*Edenred, Chèque Déjeuner, Sodexo*) initialement positionnés sur le marché des titres de restauration (Rouet 2009). Ces acteurs ont cherché à élargir leur champ d'activité en créant de nouveaux produits dont le fonctionnement était assez semblable à celui des titres de restauration : les chèques-cadeaux destinés aux comités d'entreprise, au grand public ou à des opérations promotionnelles de sociétés commerciales ; les chèques emplois-services universels, etc. Certains émetteurs ont créé des titres plus spécifiques établis sur mesure pour les collectivités territoriales désireuses de mettre en place une aide individuelle par le biais d'un

²⁰Boris Vallaud, 3 mars 2013.

chèque. Au départ, il s'agit de répondre à la demande des collectivités territoriales.

« On a été créé en 1999. Au départ, il n'y avait pas d'objectif particulier. À l'origine, c'est le Conseil général du Var qui nous commandait du Chèque Culture tout ce qu'il y a de plus traditionnel et qui nous a dit, "votre Chèque Culture il sert à quelque chose, il est bien, sauf qu'il est à vos couleurs et nous on veut qu'il soit complètement logoté Conseil Général car nous voulons que les bénéficiaires sachent que c'est nous qui payons". [...] Donc le premier dispositif sur mesure, c'est pour le Conseil Général du Var en adaptant un produit existant, et deux ans plus tard on s'est dit que si on avait réussi à le faire pour le conseil Général du Var et le Chèque Culture, on arriverait peut-être à le faire sur d'autres thématiques pour d'autres collectivités²¹. »

Pour ces entreprises, ces produits sur mesure ne sont pas les plus rentables mais permettent de gagner des positions pour l'accès à d'autres marchés autrement plus rémunérateurs (titres de restauration, CESU et Chèques d'Accompagnement Personnalisés) mais sur lesquels ils sont contraints par la réglementation qui impose une indifférenciation des chèques quel que soit l'émetteur.

« 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 permette 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 rentabilité²². »

On comprend ainsi que les trois plus importants émetteurs aient profité de l'opportunité représentée par le versement des aides à la population pour s'engager dans la production de chèques sur mesure, dans le secteur culturel dans un premier temps, puis, au gré de la diffusion et de l'évolution des demandes des collectivités, dans des domaines comme l'environnement, les transports et l'action sociale. Pour proposer cette nouvelle offre, les entreprises ont

²¹Entretien avec Stéphane Lefebvre, Epernay 21 décembre 2012.

²²*Idem.*

réorganisé leurs services et créé des départements entiers dédiés à l'ingénierie des collectivités, capables de répondre à des appels d'offres complexes, puis d'assurer la gestion de ces dispositifs²³.

Les acteurs économiques n'ont pas seulement accompagné la demande des collectivités territoriales et la diffusion du chèque, ils ont aussi cherché à la susciter et à l'alimenter. Ces entreprises se sont organisées afin de vendre et de promouvoir des dispositifs sur mesure. Ainsi, en complément des profils classiques d'agents commerciaux, tel qu'en forment les écoles de commerce, les entreprises du secteur ont recruté de nouveaux profils, disposant d'une connaissance du secteur public et de l'environnement des collectivités territoriales, plus à même d'entrer efficacement en contact avec les cabinets d'élus locaux, les Directions Générales des Services, voire les élus eux-mêmes. Cette démarche commerciale, qui s'apparente à du lobbying, a pour conséquence de généraliser la promotion d'arguments commerciaux revendiquant la « neutralité politique » du chèque et d'en faire du une « cause sans adversaire » (Juhem 2001 ; Cloteau, Mourad 2016).

« Notre métier de commercial, c'était de leur dire, "justement quel est l'intérêt pour vous de mettre en place un chèque, c'est d'apporter cette garantie de bonne utilisation des fonds, c'est de maîtriser la dépense budgétaire parce que seuls les chèques utilisés sont payés par la collectivité, tous les autres ne le sont pas, donc ça veut dire qu'on maîtrise la dépense budgétaire", et en plus, n'oublions pas que le chèque ça reste avant tout, en dehors du fait que c'est un moyen de paiement, un outil de communication. C'est un support, un vecteur de communication pour la collectivité, estampillé avec son logo, éventuellement, avec une création visuelle totalement inventée par la collectivité qui va faire valoir l'action de la collectivité accompagné en plus du chèque, des autres supports de communication qu'on trouve par ailleurs, comme les 4 par 3, les flyers, les affichettes, etc. ²⁴ »

²³Le Groupe Chèque-Déjeuner a développé, à partir de 1999, un service d'ingénierie de chèques sur mesure capable de s'adapter à la demande des collectivités (nommée « adéquation »). *Adéquation* compte en 2013 une vingtaine de salariés permanents dont sept dédiés uniquement au dispositif de chèques culturels destinés aux lycéens d'Île-de-France. Edenred a également créé la branche « Ticket à la carte » à la même période.

²⁴Entretien avec Fahima Aberkane, Lyon, 13 février 2010.

L'action commerciale des entreprises émettrices et conceptrices de chèques auprès des collectivités, à travers de nombreuses actions de lobbying et de communication institutionnelle, apparaît ainsi comme l'un des facteurs décisifs de la diffusion des chèques au sein des collectivités françaises, notamment pour changer le mode de versement des aides sociales. Si l'on se fie à l'argumentaire de vente des émetteurs qui les commercialisent auprès des collectivités, le passage au chèque permet une « garantie de bonne utilisation des fonds affectés » (et donc un contrôle de l'utilisation du chèque par le bénéficiaire), une « gestion simplifiée du dispositif d'aide » et « son caractère anonyme est une source d'une plus grande dignité, d'une liberté de choix, d'une prise de contact avec les acteurs de la vie locale »²⁵. En 2010, dans un « courrier d'action commerciale » destiné aux directeurs des services Jeunesse des collectivités ainsi qu'aux élus en charge de cette thématique, les arguments développés sont ceux de la simplification administrative, du contrôle de la dépense publique et de la lisibilité :

« Notre accompagnement permet d'établir une évaluation régulière du dispositif mis en œuvre (extranet, statistiques, enquêtes de satisfaction...). Nous contribuons ainsi à optimiser la gestion de l'aide de la collectivité et à alléger la charge de travail des services tout en rendant visible l'action du conseil général auprès de ses jeunes administrés²⁶. »

Un autre courrier, destiné à promouvoir un chèque « équipement de l'apprenti » auprès des élus et des agents en charge de cette thématique, présente également le chèque comme un moyen « de s'assurer de la bonne utilisation des fonds publics tout en bénéficiant d'une meilleure visibilité de l'aide »²⁷. Les entreprises se sont ainsi structurées pour proposer un nouveau service aux collectivités en présentant le chèque comme un outil de communication et de simplification administrative. Elles ont joué un rôle déterminant dans la construction des argumentaires des collectivités locales en faveur du chèque, et plus encore dans la promotion d'une représentation fonctionnelle de l'aide individuelle. De leur côté, les élus et les agents des collectivités se sont

²⁵Source interne au Groupe *Chèque-Déjeuner*.

²⁶Idem.

²⁷Idem.

appropriés le chèque pour répondre à des problématiques qui leur étaient propres, tout en reprenant, presque malgré eux serait-on tenté de dire, les arguments d'inspiration néolibérale enfermés dans l'instrument. Prendre en compte l'influence cognitive de ces entreprises permet ainsi d'expliquer le degré de fragmentation et de bricolage des argumentaires politiques mobilisés par les acteurs politiques et administratifs lors de la mise en place des chèques.

Les « publics » du chèque : des représentations variables selon les types d'aide

Aussi opportuniste soit-elle, l'intégration du chèque dans le répertoire des politiques locales mobilise et véhicule inévitablement des représentations du public de ces politiques. Une différence notable de conception du public peut être repérée entre les aides facultatives, de type chèque culture et les aides sociales. Dans le cas des aides sociales, le public est abordé avec méfiance, autant par les élus, les cadres de l'administration ou les agents opérationnels, qui soulignent la nécessité de contrôler « l'effectivité de la dépense »²⁸ :

« Quand on donne directement de l'argent à une personne, il peut être utilisé à autre chose que ce pour quoi il avait été donné. Ça c'est la première raison, ça paraît évident. Et lorsque l'on pense à des populations qui sont en difficulté, la tentation est grande d'aller jouer au Rapido au bar du coin plutôt que de payer l'école de ses enfants²⁹. »

Le public est ainsi tour à tour supposé être immature ou incapable – l'ancien DGA en charge de la solidarité au Conseil général de Saône-et-Loire évoque les « personnes qui ne comprennent pas tout » – ou alors fraudeur et/ou irresponsable pour utiliser à bon escient l'allocation. Ainsi, que ce soit pour orienter son public ou pour le contrôler, le chèque est perçu comme un moyen d'améliorer l'efficacité de l'aide en contraignant davantage son usage. L'argument du nécessaire encadrement de l'aide sociale destinée à des publics en difficulté et ainsi systématiquement avancé :

²⁸Entretien avec Boris Vallaud, *op. cit.*

²⁹Entretien avec Amaury Nardone, *op. cit.*

« Je pense que de plus en plus on flèche les aides, on est souvent avec des publics qui sont financièrement un peu en difficultés. Et quand on met l'argent sur le compte on voit bien qu'il n'y a pas de réel effet incitatif. Le chèque APA [Allocation Personnalisée Autonomie] c'était clairement une incitation à l'utiliser pour le prestataire³⁰. »

Si le public bénéficiaire de l'aide sociale apparaît sous les traits d'un public irrationnel (incapable, irresponsable) ou alors fraudeur, la représentation du public des aides facultatives est *a contrario* celle d'un public rationnel composé de citoyens demandeurs d'une liberté de choix. Une telle différence ne procède pas des chèques eux-mêmes. Le dispositif est en effet toujours le même : le bénéficiaire du chèque peut librement choisir à quel prestataire il va s'adresser (par exemple celui du prestataire d'aide à domicile). Mais alors que cet argument du libre choix n'est jamais évoqué dans le domaine de l'aide sociale, il est systématiquement mis en avant par les promoteurs des chèques pour les aides facultatives. Le public visé par les aides facultatives est supposé être capable de faire jouer le marché privé au moyen d'un chèque. Cet argument était d'ailleurs avancé comme un symbole de la rupture idéologique opérée avec le chèque.

« D'ailleurs la gauche n'était pas très favorable puisqu'on redonnait le choix à la personne. C'était pas l'institution scolaire, c'était pas l'institution culturelle, ce n'était pas l'institution qui choisissait pour les individus. On redonnait la possibilité au jeune de choisir, [...] Et à partir du moment où vous laissez ouvert un grand choix, c'est le consommateur qui choisit... Et donc en fait il y avait un choix idéologique³¹. »

Progressivement, cette dimension idéologique a été reléguée au second plan, derrière les arguments valorisant l'autonomie des individus. Ainsi selon Hervé Mariton, avec le chèque « pour une fois, ce n'est pas l'institution qui va financer telle salle ou tel festival pour que des jeunes viennent [...] mais là c'est le jeune qui fait une démarche proactive, il va être actif dans son parcours culturel, actif dans son parcours sportif... »³². Une telle vision est encore

³⁰Entretien avec Michèle Bourbon, Macon, 21 février 2013.

³¹Entretien avec Charles Millon, *op. cit.*

³²Idem.

davantage présente dans les propos de la Conseillère régionale déléguée en charge de la jeunesse qui voit dans la carte M'RA (qui a succédé au chèque culture) un instrument quasi-éducatif « permettant l'autonomie du jeune », celui-ci étant « acteur de ses propres pratiques »³³. Ce registre de l'autonomisation des jeunes n'est pas propre aux acteurs rhônalpins mais est au contraire partagé par l'ensemble des promoteurs des chèques destinés aux jeunes. Ainsi, la cheffe du service Jeunesse de la Région Paca considère le chèque comme « une aide directe au jeune pour son ouverture à la culture, une aide très individuelle »³⁴, tandis qu'au conseil départemental de la Drôme, la responsable du chéquier destiné aux collégiens en fait un outil « d'implication du jeune dans la vie associative »³⁵.

Ainsi, contrairement aux dispositifs sociaux, on valorise ici la capacité du public à s'approprier et à faire un bon usage de la liberté de choix qui lui est offerte. Le risque de fraude, bien que réel, n'apparaît absolument jamais dans les entretiens. Le chèque ne fait donc pas que donner une matérialité à une subvention individuelle, il est aussi porteur de représentations de l'aide et du public visé. Alors que l'instrument est le même, la représentation du public visé varie très fortement selon le type d'aide et cela indépendamment de toute validation objective des comportements supposés des bénéficiaires. Rien ne prouve en effet que les bénéficiaires des aides sociales détournent, délibérément ou non, l'usage de l'aide dont ils bénéficient, ou que les jeunes soient particulièrement diligents et responsables dans l'usage de leur aide culturelle ou sportive.

Mais le chèque ne mobilise pas seulement une représentation du public de ses bénéficiaires. Il s'adresse aussi à un public plus vaste, l'opinion publique des électeurs/contribuables. En effet, grâce au chèque, les élus espèrent favoriser l'acceptation des aides par ceux qui les financent (les contribuables) mais n'en bénéficient pas, en mettant l'accent sur le contrôle accru de l'aide permis par l'instrument. Le chèque permettrait « de rendre aux citoyens, de rendre aux Français, en l'occurrence de rendre aux Rhônalpins le pouvoir de choisir à qui ils vont donner des subventions »³⁶. Cet argument a semble-t-il favorisé la formation d'un consensus autour

³³Entretien avec Sarah Boukalaa, Grenoble, 27 septembre 2012.

³⁴Entretien avec Jocelyne Giamportone, Marseille, 11 février 2010.

³⁵Entretien avec Stéphanie Loullier, Valence, 23 juin 2010.

³⁶Entretien Amaury Nardone, Op. cit.

du chèque : « sur le chèque lui-même il n'y a pas eu vraiment de débat, les gens ont trouvé ça plutôt pas mal de pouvoir avoir de la visibilité et du contrôle »³⁷.

Ces représentations du public sont pour partie inspirées d'une conception néolibérale de l'action publique. Mais, on l'a vu, leur origine n'est pas à rechercher dans les croyances politiques des acteurs mais dans le travail argumentatif opéré par les entreprises qui commercialisent les chèques. L'objectif de leur usage ne peut donc se réduire à une volonté de conformer le public à une injonction néolibérale, quand bien même le caractère néolibéral de ces instruments peut être renseigné. Avec le chèque, il s'agit autant de gouverner les conduites individuelles au nom de finalités collectives (le contrôle des bénéficiaires des aides sociales), que de réguler le marché par le gouvernement des conduites individuelles (le libre choix des bénéficiaires du chèque culture) (Dubuisson-Quellier 2016). Le chèque traduit bien une tendance forte de l'action publique à l'individualisation et à la responsabilisation, et s'apparente bien à une technique de ciblage de l'aide et des bénéficiaires, et donc d' enrôlement d'un public. La contrainte sur les comportements reste néanmoins relativement faible, et cela d'autant plus que l'aide est facultative. En effet, rien ne nous dit que les individus et les groupes ciblés par le dispositif se conforment aux injonctions et aux représentations que le chèque contribue à diffuser.

Bibliographie

- Becker, Gary, « A theory of social interactions », *Journal of Political Economy*, 82, 1974, p. 1063-1091.
- Bertrand, François, Rocher, Laurence, « La prise en compte des risques associés au changement climatique dans les politiques locales », in La Branche Stéphane (dir.), *Le changement climatique, du méta-risque à la méta-gouvernance*, Lavoisier, 2011, p. 55-74.
- Cloteau, Armele, Mourad, Martine, « Action publique et fabrique du consensus. La lutte contre le gaspillage alimentaire en France et aux États-Unis », *Gouvernement et action publique*, 1 (1), 2016, p. 63-90.
- Dubuisson-Quellier, Sophie (dir.), *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.
- Friedman, Milton, *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, 1962.
- Greene, Jay P, *Why America Needs School Choice?*, Encounter Broadside, 2011.

³⁷Entretien, Boris Vallaud, Op. cit.

- Grenard, Fabrice, « Les implications politiques du ravitaillement en France sous l'Occupation », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 94, 2007, p. 199-215.
- Halpern, Charlotte, Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, effets, résistances*, Paris, Presses de Science Po, 2014.
- Juhem, Philippe, « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires », *Mots, Les langages du politique*, 2001, 65/1, p. 9-27.
- Lacerenza, Sabine, « L'impensé des études sur les effets des politiques de tarification – L'exemple du chèque culture en région Rhône-Alpes », in Donnat, Olivier, Octobre, Sylvie (dir), *Les publics des équipements culturels – Méthodes et résultats d'enquêtes*, Ministère de la Culture et de la Communication, Département des Études et de la Prospective, Les Travaux du DEP, 2001, p. 169-179.
- Lacheret, Arnaud, *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, 2014.
- Lacheret, Arnaud, « Le chèque comme outil du Nouveau Management Public dans les collectivités locales françaises », *Gestion et Management Public*, 2015, 4/3, p 81-100
- Lascoumes, Pierre, Le Gales, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004.
- Moore, Mark H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995.
- Navailles, Jean-Paul, *La famille ouvrière dans l'Angleterre Victorienne*, Paris, Champ Vallon, 1983.
- Rosen, Harvey, *Public Finance*, Mc Graw-Hill/Irving, 2001.
- Rouet, François, « Cartes et chèques culture : dispositifs et mise en œuvre », *Culture études*, 6, 2009, p. 1-8.
- Salamon, Lester M. (dir.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002.
- Steuerle, Eugene (dir.), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000.
- Sturgess, Gary, Bodroza, Ivana, *Redeeming vouchers in Public Services*, Serco Institute, 2011.