Le chèque dans les collectivités locales françaises : Cibler le “ bénéficiaire ” pour faire adhérer le “ client ”

Arnaud Lacheret, Arnaud Desbrosses

▶ **To cite this version:**

Arnaud Lacheret, Arnaud Desbrosses. Le chèque dans les collectivités locales françaises : Cibler le “ bénéficiaire ” pour faire adhérer le “ client ”. L'Harmattan. Réformes publiques: expériences et enseignements, L'Harmattan, pp.179-192, 2016, Management Public, 978-2-343-07974-5. halshs-01276771

HAL Id: halshs-01276771

https://shs.hal.science/halshs-01276771

Submitted on 20 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.

Chapitre XX

Le chèque dans les collectivités locales françaises : Cibler le « bénéficiaire » pour faire adhérer le « client »

Arnaud LACHERET

Arnaud DESBROSSES

Les chèques, ou *vouchers de services publics* (Colin, 2005) sont des outils de ciblage des aides individuelles qui ont été réinventés par des économistes libéraux dans les années 1960. Ainsi, Milton Friedman sur le *school voucher* (Friedman, 1962) et Alan Peacock sur le *cultural voucher* (Peacock, 1968) ont beaucoup écrit à propos de cet outil, censé être un instrument du libre-choix du bénéficiaire. Schématiquement, il s'agit d'un bon d'achat distribué à un public ciblé en vue de lui permettre d'acquérir un bien ou un service. Il est considéré, entre autres, comme un moyen de cibler le public tout en orientant son choix. Le chèque est ainsi, pour reprendre l'expression du politiste américain Eugene Steuerle, un moyen de prescrire et de proscrire. Cette formule a pu être testée sur de très nombreux terrains depuis les années 1970 dans le monde entier (Steuerle, 2000).

Le chèque est entré ensuite dans la littérature du *New Public Management*, puis de la *New Governance*. On le retrouve en bonne place parmi les outils d'Osborne et Gaebler (Osborne, Gaebler, 1992) et surtout de Lester Salamon qui les considère comme des *Tools of government* (Salamon, 2002). Le chèque est donc considéré, dans le débat anglo-saxon, comme un outil libéral. Son utilisation, pour cibler les publics, favoriser le libre-choix et orienter les dépenses individuelles vers des *meritgoods* (Becker, 1974) est très répandue au sein des organismes financiers internationaux (Banque Mondiale, OMC…) intervenant dans le redressement d'Etats.

C'est ainsi qu'en 1994, de façon apparemment cohérente politiquement, le Conseil régional Rhône-Alpes, s'inspirant des *vouchers* anglo-saxons, a lancé le chèque culture, distribué au public des lycéens afin de laisser aux jeunes la liberté de choix des prestations culturelles qu'ils souhaitent. Le caractère libéral et le lien avec les outils anglais et américains sont parfaitement revendiqués par les acteurs interrogés.Ce qui apparait plus surprenant, c'est la diffusion massive dans les collectivités françaises de cet outil. Dès la fin des années 1990, les régions et départements français vont se doter massivement de dispositifs de ce type. Les chèques, puis les cartes à puce sont depuis utilisés dans 21 régions sur 22 et dans plus de la moitié des départements.

L'étude de terrain que nous avons menée dans le cadre d'un travail doctoral ambitionnait de démontrer que les arguments utilisés par les politistes anglo-saxons étaient les mêmes que ceux utilisés par les agents territoriaux et élus locaux des collectivités : les 6 formulations utilisées par les spécialistes du voucher et de la « *Nouvelle Gouvernance* » ont été comparées avec les verbatims des 45 entretiens qualitatifs sur les trois terrains étudiés et sur les terrains complémentaires ultérieurs à la soutenance de la thèse de doctorat ayant servi de

support à cette étude (Lacheret, 2014). Les résultats font apparaitre une similitude entre les arguments issus de la recherche anglo-saxonne et les propos tenus par les acteurs interrogés.

Lors de l'enquête, le chèque est ainsi apparu comme un outil de catégorisation du public, mais aussi comme un outil qui permet de faire accepter une aide sociale à la population, au *client contribuable*. Une politique de *voucher* doit en effet être considérée non seulement du point de vue du bénéfice offert à celui qui le reçoit, mais également du point de vue de celui qui finance. L'usage de l'argent versé sera évalué non seulement en fonction de l'efficacité de la dépense vers ceux à qui elle est destinée, mais aussi du sentiment de justice et d'équité procuré à ceux qui la financent (Moore, 1995). Le client-contribuable est ainsi souverain dans l'esprit de la plupart des réformateurs de la fin du 20ème siècle (Alford, 2002).

Cette tendance, issue du Nouveau Management Public, demande aux dirigeants et aux fonctionnaires d'être *proches de leurs clients* en les consultant souvent et en répondant à leurs besoins. L'objectif de ce courant, nommé*Reinventinggovernment* est de donner des ressources directement entre les mains des consommateurs et de les laisser choisir entre les secteurs publics et privés. Le *voucher* constitue ainsi l'outil idéal pour ses partisans.

L'objet de la présente étudeauranotammentété d'observer une double perception du public chez les acteurs du *voucher* dans les collectivités locales françaises : d'abord celle du public bénéficiaire, qui est *ciblé* par le chèque et qui est un usager à qui on offre une forme de libre choix et ensuite l'idée selon laquelle l'usage du chèque permet de mieux faire accepter l'aide sociale au client-contribuable grâce à l'encadrement de la dépense publique et à un meilleur contrôle de l'effectivité de l'aide.

1. Le chèque, instrument du NMP permettant de cibler les publics, de favoriser le libre-choix et de rendre l'aide publique acceptable

Le lien entre *voucher* et Nouveau Management Public nécessite de revenir aux fondements de cette notion. En reprenant les travaux de Christopher Hood, on identifie quatre tendances de fond qui accompagnent le Nouveau Management Public (Hood, 1991):

- Les tentatives de ralentir, voire de diminuer le poids de l'Etat en terme de dépense publique et de nombre de fonctionnaires.
- Le changement de paradigme après la vague de privatisation ou de quasi-privatisation avec l'avènement de la notion de « *subsidiarité* » dans la fourniture de services publics.
- L'automatisation, notamment dans le domaine des nouvelles technologies de l'information appliquée à la fourniture de services publics.
- Le développement d'un agenda « *internationalisé* » proposant des solutions globales de management public, de nouvelles politiques publiques à travers un recours accru à la coopération intergouvernementale et à la coordination des politiques publiques.

Bien qu'ancienne, la définition de Hood des principes du Nouveau Management Public parait toujours d'actualité et a été renforcée par le fort développement des Technologies de l'Information et de la Communication, ainsi que par la montée en puissance de l'Union Européenne (son article, qui date d'avant les traités ayant renouvelé l'Union Européenne, peut même à ce titre être considéré comme visionnaire).

Parmi les doctrines du Nouveau Management Public, il identifie :

- L'application des pratiques professionnelles du management au sein des administrations.

- La mise en place d'indicateurs de performance partout où cela est possible.
- Une phase de contrôle des « *outputs* », des ressources allouées à une politique donnée.
- Un passage d'un service public « *monolithique* » vers un service public plus éclaté, moins centralisé.
- Une compétition accrue entre les branches du service public.
- L'implémentation des méthodes du privé au sein du secteur public.
- La généralisation de l'usage parcimonieux et discipliné des ressources publiques.

Au sein de ce catalogue très précis, il apparait assez évident que la notion de chèque ou « *voucher* » est devenue naturellement un outil privilégié du Nouveau Management Public, d'abord dans le monde anglo-saxon, puis partout ailleurs, tant elle semble correspondre aux caractéristiques ainsi définies, à commencer par le développement du libre-choix du consommateur.

L'évolution vers un plus grand choix du consommateur est considérée comme une des clés de compréhension des politiques publiques du début du 21ème siècle et notamment du mouvement visant à « réinventer le gouvernement » que l'on retrouve chez Osborne et Gaebler (Osborne, Gaebler, 1992). Cette notion, loin de n'être réservée qu'à la communauté scientifique, a depuis longtemps été reprise par des politiques américains. On a pu notamment observer l'ancien Vice-Président américain Al Gore (Gore, 1993) devenir un fervent partisan de cette école, estimant que c'était un moyen idéal pour rationaliser le budget fédéral américain tout en étant proche des aspirations des citoyens.

A partir de ce postulat, le Gouvernement doit désormais considérer l'administré comme un client. Alford remarque cependant que certains administrés ne peuvent pas être clients ou consommateurs car ils n'en ont tout simplement pas les moyens (le client devant être forcément quelqu'un qui paie) (Alford, 2002). Il s'agit donc pour les pouvoirs publics de les transformer en consommateurs en leur donnant des *vouchers* ou des subventions ciblées qui feront en sorte qu'ils agissent comme des acheteurs « classiques » sur le marché des biens et services (Chubb, Moe, 1990).

Dans tous les cas estime John Alford, l'utilisation des *vouchers* dans les quasi-marchés, notion typique du NMP, ne permettra absolument pas de se débarrasser de la notion de « bénéficiaires » d'une aide publique. Même si les « *vouchers* » fonctionnaient parfaitement, les bénéficiaires resteraient des bénéficiaires, leur transformation en consommateur n'étant qu'artificielle et ne pouvant avoir lieu sans l'intervention de l'autorité délivrant les *vouchers*.

La transformation du bénéficiaire en consommateur, pierre angulaire du *Reinventinggovernment* rencontre donc de véritables écueils et nécessite notamment une information la plus complète possible du bénéficiaire qui, de par sa situation sociale parfois difficile, ne dispose pas d'une possibilité optimale de s'informer. Cette notion de « client-électeur » se retrouve également chez Howard Glennerster et Julian Le Grand (Glennerster, Le Grand, 2005) dans leur article sur les quasi-marchés. Evoquant les domaines de la santé et l'éducation, ils estiment que les électeurs, ceux qui appartiennent aux « tranches de revenus moyens et élevés et qui peuvent s'exprimer *(articulatevoters)* », tiennent beaucoup à ces dispositifs.

Pour ces auteurs, la notion de libre-choix est survenue dans les réflexions du gouvernement britannique car les électeurs, déjà sensibles à ces politiques publiques, voulaient

désormais des traitements plus personnalisés. Les électeurs, et tout particulièrement les contribuables ayant un certain pouvoir d'achat, souhaiteraient également, d'après Richard Saltman et Casten Von Otter dans leur étude comparative sur les services sociaux européens, que les services publics ressemblent au secteur privé en termes de choix et de soins apportés aux utilisateurs dans le sens où la même attention devrait être portée aux « clients » (Saltman, Von Otter, 1992).

Le « client-contribuable » n'est ainsi souvent pas la personne ciblée par le chèque à but social mais l'électeur de la classe moyenne, soucieux de la bonne utilisation de l'argent public auprès d'une population qui a vite fait d'être qualifiée « d'assistée ». Howard Becker a conceptualisé la notion de *meritgoods* pour illustrer ce qui pouvait paraitre acceptable pour ceux qui ne reçoivent pas l'aide. Dans le cas de l'aide sociale, le ciblage devra donc se concentrer vers des biens et services perçus comme « utiles » pour ceux qui financent le dispositif : les contribuables (Becker, 1974).

Il en est ainsi des *vouchers* recommandés par les experts de la Banque Mondiale qui au regard de l'abondante littérature produite par cette institution, estiment qu'en excluant des bénéficiaires une partie de la population, la politique ciblée ne bénéficiera pas du soutien de la population la plus active politiquement et notamment la classe moyenne qui, dans les pays en développement, forme souvent la frange clé de l'électorat au sein de la société et est donc dotée d'un poids électoral important. La solution la plus adéquate, concernant une politique de chèque, a été étudiée par Bradford et Shapiro qui définissent trois conditions pouvant faire accepter l'aide par ceux qui ne la reçoivent pas (Bradford, Shapiro, 1999) :

- **Distribution** : les produits que l'on permet d'acquérir avec un « *voucher* » doivent être faciles à se procurer pour quelqu'un ayant un revenu moyen. Un « *voucher* » ne doit pas permettre d'acquérir des produits « rares ».

- **Effets externes** : un *voucher* doit avoir des effets externes qui rejaillissent sur la société toute entière et sont reconnus ainsi par les contribuables : un chèque éducation permettra certes à son bénéficiaire de bénéficier d'un accès aux études supérieures, mais aura comme corolaire de réduire l'insécurité (en supposant, ce que font les auteurs, qu'il y a un lien entre insécurité et échec scolaire). Il est d'ailleurs plus facile, aux yeux du «client contribuable » d'accepter de payer pour des *vouchers* qui seront limités : un chèque alimentation ne devra pas permettre à son bénéficiaire d'acheter de l'alcool ou des friandises afin d'être admis par les électeurs financeurs.

- **Paternalisme** : cette notion, qui dérive de la précédente mais qui n'est pas à prendre sous sa forme péjorative puisqu'elle est très souvent employée dans la littérature anglo-saxonne sur le chèque, explique qu'un *voucher* est préféré à un financement direct car il empêche (on en revient à la notion de proscription) de dépenser autre chose. Il doit avoir comme but de changer l'attitude du bénéficiaire. Cette notion est complexe à envisager pour des économistes lorsque le groupe de bénéficiaires visés a des habitudes de dépenses très prévisibles. Dans ce cas, il est plus simple de leur verser directement de l'argent car on peut prévoir à quoi il va être destiné.

En d'autres termes, un *voucher* doit veiller à respecter les règles du marché et ne doit donc pas s'appliquer si on a à faire à une situation de monopole d'un fournisseur que cela soit un monopole territorial ou économique. On en revient donc au NMP : le chèque cible un public en lui apportant une certaine liberté de choix tout en encadrant ce choix. Cela permet, pour les acteurs, non seulement de garantir l'effectivité de l'aide, mais de rendre cette dernière acceptable.

2. Lier les chèques français, anglo-saxons et le NMP : éléments de méthodologie

Les définitions théoriques que l'on retrouve dans la littérature internationale ne ciblent que les vouchers anglo-saxons. Aucune étude n'a jusqu'à lors réellement évoqué les multiples chèques mis en place dans les collectivités françaises et notamment, la perception que les acteurs en avaient. L'objet de notre recherche nous a ainsi amené à étudier les collectivités pionnières ou particulièrement actives dans la création et l'utilisation du chèque. Parmi elles, nous avons sélectionné le Conseil régional Rhône-Alpes (inventeur du Chèque culture pour les lycéens et son successeur la carte M'RA ainsi que le chèque énergies renouvelables, versé aux particuliers pour financer l'installation et l'acquisition d'un équipement de type chauffe-eau solaire à son domicile), le Conseil général de la Drôme (Chèque Top dép'art pour les collégiens et chéquier solidarité servant à verser l'Allocation personnaliséed'autonomie et la prestation de compensation du handicap), le Conseil général de la Saône et Loire (chèque habitat durable servant à financer des travaux dans les logements et le chéquier solidarité pour l'APA et la PCH).

Plus récemment, nous avons pu examiner d'autres terrains comme le Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur (Chèque ciné lecture pour les lycéens et Chèque énergies renouvelables) et la commune de Rillieux-la-Pape dans le Rhône (coupon sport et coupon culture pour les jeunes de la ville). Cette sélection, qui peut être discutée, constitue un mix entre les différentes catégories de collectivités et entre anciennes (Saône et Loire, Rhône-Alpes) et récentes (PACA, Drôme) utilisatrices du chèque.

L'enquête a mobilisé 45 entretiens répartis entre différents acteurs des terrains. Elle avait pour objectif de vérifier une hypothèse centrale selon laquelle le voucher anglo-saxon et les chèques français étaient un seul et même objet. Si physiquement et par l'usage qui en est fait, il est simple de répondre à cette question, le plus important était de pouvoir prouver que les arguments développés pour décrire le chèque utilisés par les chercheurs anglo-saxons correspondaient à ceux employés par les acteurs interrogés.

L'enquête a donc consisté en une analyse des *verbatims* des acteurs, en recoupant les arguments qu'ils développaient et en les croisant avec ceux définis par les théoriciens et analystes anglo-saxons du *voucher*donnant à cet outil en apparence neutre une connotation néolibérale que les acteurs ne revendiquent pas ou très peu.

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 verbatims ont ensuite été croisés avec les 6 critères revenant le plus souvent chez les chercheurs et synthétisés par Eugene Steuerle (Steuerle, 2002) :

- **La notion de libre-choix** (« choix et efficacité » pour Eugene Steuerle) que donnerait à l'usager la possession d'un chèque qui s'est retrouvée tout particulièrement dans les discours et arguments développés à tous les niveaux hiérarchiques de la chaîne de décision et de gestion des chèques destinés au jeune public (Steuerle, 2000).

On peut illustrer ce discours sur le libre-choix 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 »), que Steuerle positionne comme le revers de la médaille du libre-choix. L'équité permet ici de faire accepter le chèque par le client/contribuable. Cette notion a été repérée de façon assez constante chez les acteurs des chèques à vocation sociale, mais aussi de façon assez systématique à tous les niveaux de décision.

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** et donc, par les bienfaits supposés de la concurrence, de créer un marché plus compétitif et plus attractif pour le bénéficiaire/consommateur. Nous l'avons trouvé à la fois dans les propos des acteurs du chèque destiné au jeune public (culture, sport…) et du chèque de type « énergies renouvelables ». Pour ce dernier, l'argument du marché est plutôt développé de façon négative. Le chèque a en effet permis de structurer le marché, mais l'aide offerte a faussé ce dernier. Les installateurs ont plutôt augmenté leurs tarifs en se multipliant (ce qui est l'exact inverse de la théorie économique voulant que dans un libre marché, les prix baissent avec l'augmentation du nombre d'acteurs), créant une confusion et parfois un rejet dans la représentation des 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 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 (c'est également un argument important d'Eugene Steuerle). Le chèque a en effet été l'outil de mise en place ou de remplacement de plusieurs programmes et est bien perçu comme tel par les acteurs, notamment lorsqu'ils évoquent les chèques sociaux, mais aussi les chèques environnementaux et culturels.

On peut, parmi d'autres, 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 présent majoritairement chez les acteurs des chèques sociaux qui y voient un moyen efficace de limiter le recouvrement des « *indus* » lorsque des aides sont dépensées pour autre chose que leur destination initiale. Le chèque est ici représenté comme un outil de contrôle de la dépense sociale.

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, tout particulièrement par les élus et les cadres dirigeants des collectivités. On peut également identifier des bribes d'arguments de type économique chez les gestionnaires d'autres dispositifs (chèques à destination des jeunes publics en particulier).

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. »

3. Les chèques française : des *vouchers* comme les autres qui prescrivent et proscrivent

La première hypothèse formulée était que les chèques des collectivités territoriales françaises et les *vouchers* anglo-saxons étaient décrits de la même façon par les acteurs interrogés. Si les arguments ainsi définis se retrouvaient tous dans leurs discours, il était vraisemblable que l'objet chèque était non seulement le même en terme d'usage, mais aussi en terme de définition politique.

Après analyse des résultats, on peut donc effectuer une synthèse finale des arguments présents dans la littérature et évoqués par les acteurs du chèque au sein des collectivités locales en fonction des thématiques des chèques. Il revient que les arguments financiers, de l'acceptabilité par la population (équité) et de limitation du choix du bénéficiaires reviennent plus souvent et sont plus détaillés dans les propos des acteurs évoquant un chèque de type « social », le libre-choix du public, le renforcement de la compétition et le remplacement d'un programme existant entre acteurs étant des arguments plus marqués dans les propos des acteurs évoquant des chèques de type « jeunesse » ou « énergies ».

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

	Social	**Jeunesse**	**Energies**
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			

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. On remarque que les acteurs français citent systématiquement et spontanément au moins 3 arguments en décrivant un dispositif par chèque. Ces arguments sont évidemment

formulés différemment en fonction du type de chèque décrit (ainsi, il n'est pas illogique que la motivation de remplacer une aide sociale obligatoire par un chèque soit d'abord financière et ait pour but une limitation du choix du bénéficiaire plutôt que l'ouverture d'un secteur à la concurrence).

Les deux dernières lignes du tableau sont les autres arguments que nous avons pu identifier chez les acteurs et qui apparaissent nettement moins développés dans la littérature. Il apparaît donc que les chèques français et les chèques anglo-saxons sont non seulement des outils semblables, mais sont définis par les mêmes qualificatifs par ceux chargés de les mettre en place et de les distribuer à la population.Il s'agit du principal résultat de notre recherche : non seulement le fonctionnement des chèques est le même, mais les représentations que s'en font les acteurs le sont également.

L'interrogation principale qui a fondé notre recherche portait sur la diffusion de cet outil à travers les collectivités malgré les critiques récurrentes dont fait l'objet le NMP.L'étude a ainsi montré que les acteurs interrogés identifiaient le premier chèque développé en France comme étant le « Chèque culture » développé par le Conseil régional Rhône-Alpes dès 1993-1994. Les autres dispositifs se sont ensuite partiellement inspirés soit directement du chèque ou de son successeur numérique que constitue la carte M'RA, soit de chèques s'en étant eux-mêmes inspirés.

La diffusion massive du chèque au sein des collectivités ne s'explique cependant pas que par un effet de reproduction et d'amélioration de l'expérience rhônalpine. Les chèques français ne sont pas tous les enfants du Chèque culture rhônalpin. S'ils ont une même racine anglo-saxonne, tous ne sont pas issus de l'expérience tentée, et réussie, par le Conseil régional Rhône-Alpes en 1993-94. Certains chèques, apparus dans les années 2000, sont des dispositifs encadrés par la loi comme les Chèques Emploi Service Universels ou les Chèques d'Accompagnement Personnalisés qui ne s'inspirent en effet pas d'une expérience régionale, mais sont une étape d'un processus de modification en profondeur de la perception de l'aide sociale où l'on retrouve l'introduction du NMP et notamment la limitation du choix du bénéficiaire afin de mieux cibler l'aide allouée.

Ce type d'argumentation en France sur la proscription se traduit dans la notion de contrôle de l'effectivité de l'aide : la proscription, ou l'encadrement de la dépense doivent, pour les acteurs ayant développé un chèque social, mais également à destination d'un jeune public, permettre d'éviter que l'aide sociale soit utilisée à autre chose que son objectif initial. On part donc avec le préjugé que le bénéficiaire sera tenté de détourner l'aide. Ainsi le Directeur Général des Services du Conseil Général de Saône et Loire, Boris Vallaud, parle du remplacement de la prestation de compensation du handicap par un chèque comme un moyen de s'assurer que l'aide est convenablement utilisée :

« l'autre motif important c'est un contrôle de l'effectivité de la dépense, c'est beaucoup plus facile de s'assurer que ce qui a été payé a vraiment été fait quand on a un chèque que quand on n'en a pas et donc ça évite des paiements indus qu'on n'arrive pas à récupérer ensuite.

Parce que parfois par une simple incompréhension, la PCH peut être parfois utilisée à autre chose que la véritable compensation du handicap et quand on fait les rappels d'aides, si l'argent a déjà été dépensé, les gens sont dans des situations où ils ne peuvent pas le rembourser parce qu'ils n'ont pas d'argent par ailleurs. Donc le contrôle de l'effectivité de l'aide, c'est un enjeu très important des collectivités aujourd'hui »

L'une de ses collègues cible le public social comme un enjeu de l'encadrement de l'aide en parlant des difficultés de récupération des indus auprès des bénéficiaire « il y avait sans doute de la perte en ligne de par les ressources que ça nécessitait, la difficulté effectivement de récupérer auprès de certains publics, etc. » (entretien réalisé le 21 février 2013). Il est clairement entendu qu'un « certain public » est ici désigné comme étant les « pauvres » pour lesquels les américains ont inventé le *voucher* qui proscrit certains usages.

L'argument du contrôle de la dépense publique que l'on retrouve chez les acteurs reprend certes les objectifs des politiques par chèques développées par Eugene Steuerle, mais il est également la conséquence d'un autre élément du discours des acteurs : on peut faire des économies car on contrôle davantage la destination de la somme versée au bénéficiaire.

Cette notion de contrôle social accru est perçue chez les anglo-saxons non pas comme un facteur d'économie particulier, mais davantage comme une garantie d'efficacité. C'est notamment le cas des *foodstamps* qui sont distribués aux personnes en difficulté et leur permettent d'acheter des denrées alimentaires à l'exclusion notable de l'alcool. Cet exemple illustre la notion de limitation du choix du bénéficiaire du chèque en faisant ainsi un bien acceptable pour le client/contribuable qui peut aisément accepter de financer ce *merit good*.

Cet argumentaire de la limitation du choix, de l'encadrement de la dépense, se retrouve chez tous les acteurs politiques ou administratifs interrogés mais il apparait en tout premier lieu chez les gestionnaires de chèques de type sociaux utilisés dans les Conseils Généraux.Toutefois, on aurait tort d'assigner la notion de proscription aux seuls dispositifs sociaux. Le Nouveau Management Public a en effet conquis bien d'autres secteurs. En France, on retrouve depuis les années 1990 les politiques en direction des jeunes. C'est pour cela que nous avons utilisé plusieurs terrains de recherche ayant développé des politiques de type chèques ciblant la jeunesse.

Il en est ainsi de la Carte M'RA (carte à puce développée en Région Rhône-Alpes et permettant au public lycéen élargi d'acquérir des livres scolaires, des biens et services culturels et sportifs et depuis peu des moyens de contraception), du chèque Top dép'art du Conseil général de la Drôme qui cible les collégiens et leur permet d'accéder à des services culturels et sportifs, du chéquier ciné lecture développé en Provence Alpes Côte d'Azur, destiné aux lycéens et leur permettant d'acheter des livres et d'aller au cinéma et des coupons sport et culture mis au point au sein de la commune de Rillieux-la-Pape dans le Rhône et ciblant un public jeune désireux de s'inscrire dans un club sportif ou d'accomplir une activité culturelle sur le territoire de la commune.

Les acteurs partent tous du principe, nous l'avons vu, d'un développement de l'autonomie du « jeune » en lui offrant un choix. Cependant, la notion de proscription et d'encadrement du choix du « jeune » est omniprésente. Ainsi, Charles Millon, ancien Président du Conseil Régional, qui mit en place en 1993 le « Chèque culture Rhône-Alpes », ancêtre de la carte à puce développée ultérieurement est très clair sur les motivations qui ont conduit au lancement du chèque :

« 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 chèque, qui permet à la personne de pouvoir choisir, puisque le chèque lui donne droit à x cinémas, x restaurants, x fabricants de panneau solaire. Mais la personne ne peut pas utiliser

cet argent et le détourner. C'est à partir de ce moment-là que l'idée a germé dans les services et qu'est arrivé le système de chèque culture, qui permettait de respecter le choix des gens.»

Cet argumentaire est repris par tous les acteurs du chèque, qu'il soit destiné à remplacer une aide sociale ou à un autre type d'aide : le chèque doit donc à la fois ouvrir un choix et le restreindre tout en ciblant les acteurs qui doivent en être bénéficiaires.

Les hypothèses étant vérifiées, il reste toutefois à s'interroger sur la vivacité de la diffusion d'un outil aussi connoté au moment où le NMP est critiqué à tous les niveaux. Force est de constater que les valeurs portées par le Nouveau Managament Public semblent avoir été plus fortes que les oppositions de principe et que certains des outils développés par le NMP ont survécu à ce dernier.

Conclusion : le NMP responsable mais pas coupable ?

Au vu des résultats de l'étude, il apparaitdonc logique de considérer le chèque comme un avatar du NMP en France. Au moment où ce dernier fait l'objet de violentes critiques, à commencer par son application à l'université et la recherche (de Gaulejac, 2012), il est curieux de constater que les collectivités gérées par des exécutifs de gauche ont été les plus zélées à introduire des outils correspondants à ce point aux canons du NMP.

Ainsi, cette étude a bien montré que les acteurs politiques et administratifs du chèque dans les départements et régions faisaient du chèque un instrument de libre-choix de ces bénéficiaires, reprenant la vulgate friedmanienne développée par les libéraux du monde entier, et promue notamment à travers les chèques éducations américains, mais aussi chiliens, suédois…

L'étude a prouvé que le contrôle de la dépense publique, son encadrement par le biais du chèque, la proscription du choix, étaient aussi des arguments revendiqués et mis en avant par les acteurs interrogés. Ici, ce sont les arguments des organisations financières internationales, et tout particulièrement de la Banque Mondiale, qui sont repris à l'unisson au niveau local.

A l'heure où les critiques contre le NMP sont violentes et où son inefficacité est soulignée, il est paradoxal de constater que l'un de ses enfants les moins remarqués en France arrive à maturité et poursuive sa diffusion dans les collectivités de tout type de de toute taille sans faire l'objet d'aucune critique particulière par les acteurs.

Ainsi, si les principes du NMP peuvent être retrouvés aisément dans les arguments développés par les acteur du chèque, son application n'est jamais remis en cause et lorsqu'un chèque disparait au sein d'une collectivité, des raisons d'organisations, de finances, d'impréparation, sont systématiquement soulevées, mais les arguments ayant présidé à sa mise en place même ne sont jamais discutés.

Nous pouvons donc certes donner du crédit aux censeurs actuels du NMP, mais ne pouvons que constater qu'un de ses avatars se porte fort bien dans les collectivités françaises, qu'il survit à toutes les alternances et qu'il y a tout lieu de penser que les 21 régions utilisatrices de chèques seront sensiblement les mêmes après les élections de décembre 2015.

Références bibliographiques

ALFORD J. (2002), « Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective », Public Administration Review, 62, 337-346

LACHERET A. (2013), « L'évaluation comme instrument d'effacement du sens politique : la controverse autour de l'évaluation des schools vouchers américain », Revue Française d'Administration Publique, 148, 923-937

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

LASCOUMES P., LE GALES P (éd.) (2004), Gouverner par les instruments, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques

MOORE M. (1995), Creating Public Value: Strategic Management in Government, Harvard University Press

OSBORNE D., GAEBLER T (1992), Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison Wesley

PEACOCK A. (1968), «Public Patronage and Music : an Economists View », Three Banks Review, mars, 1-19

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

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