

État social, services publics, légitimité

Sacha Leduc

DANS **VIE SOCIALE** 2014/4 (N° 8), PAGES 49 À 65

ÉDITIONS **ÉRÈS**

ISSN 0042-5605

ISBN 9782749246352

DOI 10.3917/vsoc.144.0049

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2014-4-page-49.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Érès.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

État social, services publics, légitimité

Sacha Leduc

COMME dans de nombreux pays d'Europe, les administrations de l'État social français ont connu ces dernières années des réorganisations profondes. Pour faire face au défi gestionnaire posé aux administrations – gérer l'augmentation des demandes dans un contexte de réduction des moyens –, les services publics seraient entrés dans l'ère de la « modernisation » en s'appuyant à la fois sur de nouvelles règles budgétaires et sur de nouveaux modèles d'organisation et de fonctionnement.

L'idée de réforme des administrations n'est pas nouvelle, et l'omniprésence de la notion de « modernisation¹ » pour caractériser les réformes actuelles de l'État français ne doit pas faire oublier les multiples évolutions qu'ont connues les différentes administrations chargées de service public au cours du siècle passé.

Ces changements, qui actuellement sont justifiés par la crise économique, tirent en réalité leur origine dans l'évolution du système de légitimité du secteur public qui se transforme dès la fin des années 1960 en France. Si le mouvement de 1968 amorce la fin du « compromis fordien » des Trente Glorieuses et l'avènement d'un nouvel esprit du

Sacha Leduc est maître de conférences en sociologie à l'université d'Auvergne. Il est membre du Centre de recherche Michel de l'Hospital.

1. La modernisation de l'État, assurée par la DGME (Direction générale de la modernisation de l'État) créée par décret du 30 décembre 2005, vise à « transformer l'État pour maîtriser et rationaliser les dépenses publiques tout en améliorant la qualité des politiques publiques et le service rendu aux usagers ». La Révision générale des politiques publiques menée par le gouvernement de 2007 à 2012 s'inscrivait également dans un projet de rationalisation des actions de l'État.

capitalisme², la légitimité de l'administration française est questionnée dès 1967 par un rapport sur les entreprises publiques remis à George Pompidou par Simon Nora³.

Dans ce rapport, Nora proposait d'introduire une plus grande place aux critères de rentabilité dans la gestion des entreprises nationales pour accroître la légitimité de l'action publique et répondre aux critiques classiques adressées aux administrations publiques : bureaucratie et inhumanité, gaspillage et inefficacité, etc. Comme le rappelaient Romain Laufer et Alain Burlaud au début des années 1980, « le rapport Nora remettait ainsi en cause la légitimité automatique d'une gestion de l'État, le développement du déficit des entreprises publiques faisant peser sur le budget de l'État et donc sur l'impôt un poids excessif. Désormais, il ne suffisait plus de savoir que les entreprises étaient gérées par l'État pour être assuré qu'elles remplissaient correctement leurs objectifs de service public : il fallait montrer quel service elles rendaient et selon quel coût. La légitimité de l'action de l'État se trouvait ainsi soumise au critère de la rationalité économique⁴ ».

Dès 1968, l'État va tenter de rationaliser son action selon deux principes chers aux sciences de la gestion : fixer des objectifs et organiser rationnellement les moyens de les atteindre. Inspiré du modèle américain PPBS (*Planning Programming Budgeting System*), le gouvernement français de l'époque lance le projet RCB (Rationalisation des choix budgétaires⁵). Il s'agit de mesurer l'efficacité de l'action administrative par la mise en œuvre de programmes d'évaluation basés sur des indicateurs sociaux (indicateurs d'objectifs, de résultats ou de moyens) et la rationalisation des moyens mis en œuvre.

Si ces innovations techniques portées à l'époque par le « management public » sont abandonnées dans les années 1980, la circulaire du 23 février 1989 dite de « renouveau du service public » proposera à la fin de cette décennie un programme de modernisation sur quatre axes : « une politique de relations du travail renouvelée, une politique de développement des responsabilités, un devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers ». En 1990, le décret du 22 janvier instaure un Conseil scientifique interministériel d'évaluation des politiques publiques.

2. Luc Boltanski, Ève Chiapello. *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 2003.

3. Simon Nora, *Rapport sur les entreprises publiques*, Paris, La Documentation française, 1968.

4. Alain Burlaud, Romain Laufer, *Management public. Gestion et légitimité*, Paris, Dalloz, 1980.

5. Aude Terray. « Le lancement de la rationalisation des choix budgétaires (1966-1968) », dans *Histoire, Télécommunications, Informatique*, AHTI, 2002.

Ce succinct détour historique permet de rappeler que la modernisation des administrations publiques est tout aussi ancienne que les critiques et la crise de légitimité qui touchent l'action de l'État. Le processus de modernisation dans lequel les administrations chargées de service public se sont engagées dans les années 1990, largement inspiré des thèses de la *New Public Management*⁶, doit donc être situé dans une tendance profonde et singulière de transformations du système de légitimité de l'action administrative. Il convient dès lors de revenir sur les contenus idéologiques et les éléments moteurs de ces transformations en distinguant deux champs d'analyses : la légitimité de l'action de l'État et des services publics d'un côté, et la légitimité de l'organisation de l'État et des services publics de l'autre.

Depuis les années 1990 de nouvelles conceptions sur le rôle et la légitimité de l'État social ont émergé⁷. Basées sur la rigueur budgétaire, la modération salariale, la compétitivité des entreprises, ces conceptions vont prôner une rupture nette avec les orientations politiques keynésiennes et leurs échecs successifs du début des années 1980. Dans cette conception, ce ne sont plus les dépenses publiques et notamment sociales, mais les investissements privés, les innovations et les nouveaux marchés qui sont censés créer des emplois. Ainsi, l'État doit être mis au service de la compétitivité en réduisant le coût de ses dépenses sociales. On demande aux administrations de maîtriser leurs dépenses par une meilleure rationalisation de leurs activités. Progressivement, le service public va intégrer à son langage de nouveaux termes : qualité, évaluation, certification, etc.

Dans le même temps, la révolution managériale qui s'impose dans le monde du travail et les nouveaux registres de justification quant au rôle de l'État vont générer une intolérance spectaculaire de nombreux travailleurs aux « privilèges » des salariés en charge des services publics. Émerge ainsi, à la fin des années 1990, un véritable paradoxe consistant à « prétendre que ceux qui travaillent pour la collectivité, le bien commun, le service public, l'intérêt général, sont perçus sous le seul angle des privilèges » alors même que ceux-ci subissent des transformations sans précédent de leur activité et de leurs missions⁸.

6. Philippe Bezes, « L'impact du *New Public Management* », *Informations sociales*, n° 126, 2005, p. 26-37.

7. Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, 1995. Pierre Rosanvallon. *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*, Paris, Le Seuil, 1995.

8. Danièle Linhart, *Travailler sans les autres*, Paris, Le Seuil, 2007.

En effet, à la fin des années 1990 et dans le courant des années 2000, le travail dans les administrations de service public change considérablement, les effectifs diminuent, les nouvelles recrues n'accèdent pas toujours au statut de fonctionnaire, et de nouveaux métiers apparaissent. Si la modernisation prend des formes différentes selon les services publics⁹, on retrouve des axes transversaux forts : optimisation des dépenses, nouvelles répartitions des activités, nouvelles technologies avec le programme « administration électronique », nouvelle gestion des ressources humaines, et surtout souci de l'utilisateur.

Dans ce nouveau référentiel de valeurs, on assiste à un changement de paradigme en matière de politiques économiques et sociales qui va redéfinir profondément la légitimité de l'action de l'État social. Nous verrons également que l'évolution des représentations du rôle de l'État, mais aussi de la pauvreté et des facteurs d'exclusion va transformer le contenu même de l'action sociale.

Il s'agira donc de revenir sur les nouvelles orientations des politiques publiques, en essayant de comprendre les raisons de ces évolutions ainsi que les changements profonds des représentations sur la légitimité de l'action sociale.

En s'appuyant sur deux champs de l'action sociale, l'emploi et la Sécurité sociale, nous montrerons dans quelle mesure ces nouvelles politiques sociales redessinent une nouvelle figure du citoyen « légitime ».

UN CHANGEMENT DE PARADIGME : DE L'ÉTAT SOCIAL TRADITIONNEL À L'ÉTAT SOCIAL ACTIF

Schématiquement, l'histoire des réformes de l'État se découpe en deux périodes aux politiques économiques et sociales distinctes. La période des Trente Glorieuses, durant laquelle le keynésianisme va largement influencer les politiques de l'époque, qu'elles soient sociales ou économiques, et la période des années 1980 à nos jours, marquée par un réajustement des politiques sociales sur les nouvelles orientations de politiques économiques, qui ne sont plus centrées sur la demande mais sur l'offre¹⁰.

9. Danièle Linhart, (sous la direction de), *Les différents visages de la modernisation du service public*, Paris, La Documentation française, 2007.

10. Christine Daniel, Bruno Palier, *Protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, Paris, La Documentation française, 2001.

II Les Trente Glorieuses, l'État social et l'âge d'or du keynésianisme

L'État social français s'est considérablement développé entre 1945 et 1975 en s'appuyant sur des politiques économiques et sociales orientées vers la recherche du plein emploi, et en particulier sur une forme particulière d'emploi : le salaire. Le contrat social de l'époque était en effet basé à la fois sur le travail comme accès à la protection sociale mais aussi sur des politiques économiques et sociales d'orientation keynésienne. Centrées sur la demande, ces politiques permettaient à l'État de compenser l'insuffisance des investissements des entreprises en temps de crise en stimulant la consommation.

Dans cette perspective, les dépenses sociales ne sont pas considérées comme des coûts mais comme des outils de stimulation de la croissance. L'État social peut ainsi participer en période de crise à la réduction du chômage et au retour au plein emploi, en garantissant à chacun un niveau de vie suffisant, de sorte que la population inactive (retraités, chômeurs, etc.) puisse continuer à consommer, mais aussi en créant des emplois directement (au sein des systèmes de santé ou encore des administrations de protection sociale).

Comme le rappelle Bruno Palier, de 1945 à 1976, « les idées keynésiennes vont dominer les conceptions des différents acteurs responsables des politiques économiques et sociales¹¹ ». Les dépenses sociales sont envisagées comme des revenus distribuables aux ménages et aux potentiels consommateurs. À cette époque, les dépenses sociales sont considérées comme un investissement humain et participent à la croissance économique. Ainsi, lorsque l'économie française connaît un ralentissement au début des années 1970, les pouvoirs publics vont mobiliser la théorie économique de l'époque : la politique keynésienne, avec l'idée que les déficits publics temporaires peuvent relancer la consommation en période de crise. Mais l'utilisation de ces politiques au cours des années 1970-1980 se soldera par des échecs.

« Les deux expériences de relance économique fondées sur une augmentation des prestations sociales qui sont tentées en France en 1974-1975 et en 1981-1982 n'obtiennent pas les résultats escomptés. Elles permettent effectivement une relance de la consommation, mais de produits importés, donc ne débouchent ni sur une reprise de l'activité économique nationale, ni sur des rentrées fiscales durables. Résultats : les déficits publics se creusent inexorablement, la balance commerciale devient très déficitaire, les capitaux fuient, les taux de

11. Bruno Palier, « De la demande à l'offre, les réformes de la protection sociale en France », dans Anne-Marie Guillemard (sous la direction de), *Où va la protection sociale ?*, Paris, Puf, 2008, p. 122.

change sont défavorables¹². » La recette keynésienne qui vise à augmenter la croissance par une stimulation de la consommation à travers une politique de hausse du pouvoir d'achat, ou encore de déflation, sans politique générale de protectionnisme, va se révéler être un échec dans une économie ouverte et de plus en plus mondialisée.

De nouvelles conceptions, l'État au service de l'économie, le temps des politiques de rigueur

Suite aux échecs de ces relances keynésiennes du début des années 1980, de nouvelles analyses émergent dans les élites économiques et politiques. Basées sur la rigueur budgétaire, la modération salariale et la compétitivité des entreprises, ces politiques prônent une rupture nette avec le keynésianisme. Il faudra attendre la fin des années 1980 et le début des années 1990 pour voir, au niveau européen, ces politiques devenir hégémoniques. D'abord par la mise en place du marché commun européen en 1992 (qui garantit une libre compétition entre toutes les firmes européennes), puis le traité de Maastricht de 1993 et le pacte de stabilité et de croissance (qui correspondent à une vision cohérente de la politique économique : dette et déficit public réduit, inflation limitée, etc.) Il s'agit de politiques de l'offre qui promeuvent la libre concurrence et l'orthodoxie de la rigueur budgétaire.

54

Dans le courant de ces années 1990, de nombreuses réformes ont été mises en place pour tenter de réduire les déficits de l'État et des comptes sociaux. Le champ sanitaire et social va alors connaître des changements importants. Dans le domaine de la santé par exemple, la gouvernance de l'Assurance maladie va dès lors faire l'objet d'une série d'initiatives législatives ayant pour objectif une meilleure définition des modalités de prise en charge afin d'assurer une bonne gestion de dépenses. Depuis la révision de la Constitution du 22 février 1996 et les ordonnances du 24 avril 1996, la loi de financement de la Sécurité sociale est votée chaque année afin de fixer les objectifs de dépenses et préciser les objectifs et moyens des Conventions d'objectifs et de gestion (COG). Ainsi dans le courant des années 1990, de nouvelles règles budgétaires sont adoptées et les organismes de Sécurité sociale vont connaître des réorganisations profondes de leur organisation pour « dépenser mieux ». Dans les années 2000, le même mouvement s'étendra aux différentes administrations de l'État français avec la mise en place de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 à 2006, puis de la Révision générale des politiques publiques de 2007 à 2012 (RGPP).

12. *Ibid*, p. 125.

En observant les différentes réformes de l'État social français et de ses actions, il est frappant de voir que nombre de principes et de diagnostics ont souvent des caractéristiques communes : dénonciation des politiques antérieures pour leur inefficacité, individualisation et ciblage des dispositifs de protection, activation des prestations sociales, accroissement du rôle des acteurs privés, etc. On assiste depuis quelques années à l'émergence de paradigmes dominants dans les politiques sociales marquées par ce que Pierre Muller a appelé le « référentiel au marché¹³ ».

Dans l'idéologie de ces nouvelles politiques, les dépenses de protection sociale n'apparaissent plus légitimes. Ce ne sont plus les dépenses publiques et notamment sociales, mais les investissements privés, les innovations et les nouveaux marchés qui sont censés créer des emplois. L'objectif de ces nouvelles politiques économiques est de diminuer les prélèvements obligatoires, notamment les charges sociales. L'État doit être mis au service de la compétitivité en réduisant le coût de ses dépenses sociales. On voit dès lors apparaître de nouvelles orientations dans les politiques sociales, en particulier sous l'influence d'une théorie émergente dans le monde anglo-saxon : la troisième voie.

II La troisième voie

Théorisée par le sociologue britannique Anthony Giddens à la fin des années 1990, cette troisième voie propose une nouvelle conception de l'État social et de son rôle¹⁴. Pour Giddens, l'État social traditionnel repose sur une définition socialisée des risques qui évacue la question de la responsabilité individuelle des catégories touchées par le chômage, les accidents professionnels ou encore la maladie, puisque des droits pour couvrir ces risques étaient ouverts sans compensation. La nouveauté de l'État social actif consisterait à réarticuler le couple responsabilité individuelle – chacun est maître de son existence – et responsabilité sociale – la société a une dette envers ses membres. Afin de ne plus être considéré comme un instrument de redistribution passif et déresponsabilisant, l'État social actif devrait donc reposer sur une logique de contractualisation des droits sociaux et d'obligations réciproques tout en maintenant une certaine forme de solidarité et de redistribution des richesses.

Selon Giddens, à la crise de légitimité touchant l'État social traditionnel il conviendrait d'opposer la dynamique de l'État social actif, dans lequel les pouvoirs publics sont investis de la responsabilité de

13. Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, Puf, 2009.

14. Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998.

restaurer la capacité de choix et d'action des individus. Seules les politiques sociales actives apparaissent alors légitimes, en permettant par exemple aux bénéficiaires des allocations d'assurance ou d'assistance d'exercer une activité en contrepartie de ces allocations. Le dernier exemple en date de ces nouvelles politiques d'activation est la mise en place du « *Community Work Placement* » suite à la proposition du ministre anglais des Finances, George Osborne, qui impose d'effectuer des travaux d'intérêt général contre l'obtention d'une allocation chômage¹⁵.

Ces politiques d'activation peuvent en réalité prendre plusieurs formes, mais l'objectif visé est toujours le même : l'insertion ou la réinsertion sur le marché du travail. Comme le rappelle Lucy Paquy : « On peut distinguer, avec Pekka Kosonen, trois grandes approches de l'activation et des incitations au travail : l'« approche fondée sur les opportunités » qui donne la possibilité, et non l'obligation, aux chômeurs de suivre une formation, un enseignement professionnel ou d'occuper des emplois protégés ; l'« approche fondée sur les sanctions », qui « entend davantage conditionner l'attribution de la prestation à la volonté de travailler et renforcer les conditions ouvrant droit à prestation afin de pousser les chômeurs à travailler ou à suivre une formation » ; enfin l'« approche reposant sur les incitations économiques », qui « se concentre sur les changements en termes d'impôts, de prestations et de conditions d'attribution, de manière à rendre le travail plus avantageux que les prestations » (Kosonen, 1999, p. 456). En matière d'assistance, l'accent est également mis sur l'activation « par le biais de programmes mixant assistance et travail » : la « dimension active de la recherche d'emploi » a été renforcée et dans de nombreux pays, l'assistance commence à être combinée avec soit une « obligation de travailler dans le cadre d'emplois mis en œuvre ou autorisés par les pouvoirs publics », soit une « participation à des activités reliées au travail comme condition pour percevoir l'aide sociale » (Enjolras et Lödemel, 1999, p. 509)¹⁶. »

L'un des traits essentiels de l'État social actif serait donc la valorisation de l'autonomie des individus et la socialisation par le travail, mettant fin à l'octroi de prestations sociales sans contrepartie, accusées d'être des pièges pour les bénéficiaires et une source d'enfermement dans une situation de dépendance à l'égard de l'État (*path dependency*). Les thématiques de la responsabilité et de l'insertion par le travail sont prégnantes dans la transformation de l'État social traditionnel en État social actif.

15. Le « *Community Work Placement* », est un programme de travail communautaire mis en place en avril 2014 qui oblige les allocataires d'indemnités de chômage à travailler dans une association durant 30 heures hebdomadaires en contrepartie de leur allocation.

16. Lucie Paquy, *Les systèmes de protection sociale : une mise en perspective*, DRESS, n° 6, 2004, p. 73.

Cette révision de la notion de responsabilité va en réalité de pair avec une nouvelle façon de concevoir la protection sociale héritée des théories portées par les politiques économiques et repose sur deux présupposés, le premier étant que pour connaître la valeur des droits il faut connaître et respecter les devoirs qui y sont attachés. Le second présupposé sous-tendu par cette théorie repose sur l'idée que « le confort » social ne serait pas une condition d'excellence à la responsabilisation mais aurait au contraire pour effet pervers de privilégier une forme de douce fainéantise. On assisterait ainsi dans les sociétés occidentales à l'émergence d'une génération nouvelle de citoyens qui auraient pour unique devoir la seule reconnaissance de leurs droits. C'est donc, comme nous allons le voir, le contenu même de l'action sociale légitime qui sera redéfini par l'activation des politiques sociales.

Car ces nouvelles idéologies du social qui influencent les politiques sociales actuelles ont aussi modifié les représentations de celles et ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre¹⁷. Ce que l'on peut lire dans les publications de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) expliquant que « nombre des systèmes de protection sociale actuels créent une culture de la dépendance au lieu d'inciter les individus à rechercher un travail rémunéré », on le retrouve en entretien avec certains agents de la Sécurité sociale¹⁸. La thématique des « obligations mutuelles » impliquées par la citoyenneté sociale, appelant des actions positives de la part des bénéficiaires en contrepartie des prestations, transforme l'action sociale en consacrant la logique du donnant-donnant et la nécessité de travailler pour entrer en société.

Ces logiques dépendent étroitement des « nouvelles » modalités de représentation des questions liées à la pauvreté et à la gestion de l'État social. Comme le rappelle Vincent Dubois, « leur contenu est bien connu. [...] » Une « culture de la dépendance » aurait remplacé la culture du travail et favorisé l'émergence d'une « classe d'assistés professionnels¹⁹ ».

Derrière la légitimité d'une demande d'aide sociale se pose ainsi la question du rapport au travail des potentiels bénéficiaires. Dans le courant des années 2000, on assiste en France à un glissement rhétorique. Le discours a progressivement convergé vers celui du risque de dépendance et d'abus que le système pouvait engendrer. Progressivement, la responsabilité imputée initialement à la société se déplace vers

17. Sacha Leduc, *Les ressentiments de la société du travail. La Couverture maladie universelle en quête de légitimité*, Paris, L'Harmattan, 2012.

18. Sacha Leduc, « La Couverture maladie universelle. De la fabrique du soupçon aux contrôles des bénéficiaires », *Carnets de bord*, n° 13, 2007, p. 88-95.

19. Vincent Dubois et coll., *Les conditions sociales de la rigueur juridique. La politique de contrôle et de lutte contre la fraude aux prestations sociales à la CNAF et dans les CAF*, dossier d'étude n° 48, 2003.

les individus, mettant au centre de l'action sociale la responsabilité dans l'accès aux droits sociaux et l'accès à l'emploi.

II DE NOUVELLES REPRÉSENTATIONS AU CŒUR DES POLITIQUES SOCIALES

Paradoxalement, c'est au moment même où la France connaît une amélioration de la situation du marché du travail à la fin des années 1990 que l'on commence à se focaliser sur la responsabilité des individus en matière d'action sociale. Dès 2000, le rapport Pisani-Ferry rappelle « les risques d'une désincitation à l'entrée du marché du travail et d'un enfermement dans la dépendance à l'égard des revenus de transfert²⁰ ». Il faut donc réformer l'État social et légitimer une nouvelle forme d'action sociale en s'appuyant sur la notion d'activation.

III L'activation des politiques de l'emploi

Dans le secteur de l'emploi, les nouvelles politiques publiques se donnent pour objectif de rendre le retour à l'emploi plus attractif que les situations d'inactivité. De nouveaux dispositifs sont ainsi créés et le contrôle des situations de chômage renforcé. C'est d'abord, en 2005, la loi de « cohésion sociale » de Jean-Louis Borloo du 18 janvier 2005, puis le décret publié au *Journal officiel* du 5 août, et la circulaire n° 2005-33 parue le 5 septembre 2005 de Jean Gaeremynck, qui se donnent pour objectif fondamental de réduire le nombre des chômeurs indemnisés et les dépenses d'indemnisation du chômage, en créant notamment « l'offre d'emploi raisonnable ». Ainsi, en cas d'absence répétée de recherche d'emploi, le chômeur peut subir une réduction de son allocation de 20 % pour une durée de deux à six mois. Et au bout de six mois, les chômeurs devraient accepter tout emploi requérant jusqu'à deux heures de trajet quotidien maximum et induisant une éventuelle baisse de salaire, sous peine de voir diminuer leurs allocations chômage. On assiste également à la restriction d'accès aux droits, ainsi en 2004, un chômeur sur quatre était indemnisé dans le cadre de l'assurance chômage, en grande partie à cause de l'insuffisance de la durée de cotisation. Cette restriction de la couverture du chômage a conduit à une hausse du nombre de RMistes, qui est passé entre 1990 et 2007 de 422 000 à 1,17 millions.

Entré en vigueur le 1^{er} juin 2009, le Revenu de solidarité active (RSA) marque la nouvelle étape de l'activation « à la française ». Ce dispositif a remplacé le Revenu minimum d'insertion (RMI) et l'Aide aux parents isolés (API), il est un minimum social pour ceux qui ne travaillent pas et

20. Jean Pisani-Ferry, *Plein emploi*, rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 2000.

un complément de revenu pour ceux qui sont en activité. Cette garantie de ressource a pour vocation d'encourager le retour à l'emploi, même s'il participe dans une certaine mesure au développement de ce que Serge Paugam a nommé « le sous-salariat déguisé²¹ ».

L'autre volet de ces nouvelles politiques s'incarne dans la loi de modernisation du marché du travail de 2008, présentée à l'époque comme la « flexicurité » à la française. Avec cette loi, il ne s'agit pas de rendre les chômeurs actifs mais d'activer les travailleurs en emploi.

La « flexicurité » fait partie des orientations de réforme du marché du travail promues par la Commission européenne. Elle est intégrée aux lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi qui se définit à partir de quatre piliers : « Des arrangements contractuels flexibles (licenciement à l'amiable), un système de formation tout au long de la vie (formation continue, congés Cif, etc.), des politiques actives de l'emploi efficaces, et des systèmes de sécurité sociale moderne. » De manière générale, la flexicurité renvoie ainsi à l'idée selon laquelle il est possible et souhaitable, en termes de performances économiques et de soutenabilité du modèle social européen, de concilier la sécurité des travailleurs (du point de vue de l'emploi et de la protection sociale) avec la flexibilité du marché du travail. Il s'agit de renouer avec l'objectif du plein emploi en aménageant des espaces de mobilité protégée et sécurisée autour de l'emploi traditionnel.

D'un point de vue empirique, les fondements de la flexicurité sont multiples. Le terme est popularisé en 1999 lors de l'adoption par les Pays-Bas d'une loi intitulée « Flexibilité et sécurité » visant à assouplir les protections du contrat permanent en contrepartie de l'accroissement des droits des travailleurs en contrat temporaire. Toutefois, il est rapidement utilisé pour qualifier une réforme précise du marché du travail qui consiste tout à la fois à assurer un haut niveau de protection aux travailleurs et une flexibilité du marché du travail.

L'exemple le plus souvent mobilisé est celui du Danemark. Le modèle danois s'appuie sur le « triangle d'or de la flexicurité » :

- une faible protection de l'emploi (en particulier, règles de licenciement assouplies) ;
- une indemnisation du chômage généreuse ;
- des politiques d'activation très développées visant à contrôler la disponibilité et la motivation des chômeurs.

21. Serge Paugam, « Les formes contemporaines de la disqualification sociale », *CERISCOPE Pauvreté*, 2012 (en ligne), consulté le 24 juin 2014. URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part5/les-formes-contemporaines-de-la-disqualification-sociale>.

Si le modèle danois est apparu difficilement transposable, la flexibilité irrigue les nouvelles politiques de l'emploi. L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché introduit ainsi trois innovations principales en matière de flexibilité :

- la rupture conventionnelle du contrat de travail ;
- un contrat de mission pour les cadres et les ingénieurs ;
- l'augmentation de la période d'essai.

Sans revenir dans le détail de cette loi, ces innovations ont pour objectif de permettre aux entreprises une plus grande flexibilité quant à la gestion de ses ressources humaines et aux salariés un plus grand choix d'action.

Ces évolutions qui visent à restaurer l'autonomie, la capacité d'agir et la responsabilité des individus, on les retrouve également dans la révolution managériale qui s'impose dans le monde du travail, notamment dans les administrations chargées de l'action sociale²². Dans les politiques d'activation des chômeurs comme des travailleurs, ce sont les mêmes logiques à l'œuvre et qui reposent toutes deux sur la négation de pratiques et de représentations passées. Si le travailleur moderne doit être flexible, adaptable, responsable, il est sous-entendu que le travailleur traditionnel est archaïque. Alors qu'auparavant avoir un déroulement de carrière dans une même entreprise, parfois dans un même service avec le même métier, était source de fierté et valorisé au sein de l'entreprise, il s'agit désormais d'être mobile et « pro actif » de sa trajectoire professionnelle. Ce changement dans le rapport au travail ne résulte pas uniquement des nouvelles formes de gestion des ressources humaines mais renvoie plus fondamentalement à une caractéristique forte de notre modernité qui veut que la permanence soit un archaïsme et l'immobilisme un signe de mort sociale. Tout comme le travailleur « moderne » se doit d'être maître d'une existence en mouvement, le bénéficiaire « légitime » de droits sociaux se doit de montrer qu'il est déterminé à sortir de sa situation.

Comme nous l'avons exposé dans des travaux antérieurs sur l'accueil des bénéficiaires de l'Assurance maladie, la légitimité d'une demande de Couverture maladie universelle pour les agents repose en grande partie sur l'apparence et l'attitude des demandeurs. « Le bon pauvre [est] celui qui représente la parfaite conformité. [...] [II] possède les stigmates visibles et adopte une posture adaptée à sa condition : humble et déterminé à s'en sortir. Ainsi, lorsqu'un jeune, pour sa primo-demande, précise que sa situation est provisoire dans la mesure

22. François Aballea, *Sociologie de l'intervention sociale. Déprofessionnalisation d'un métier, désinstitutionnalisation d'un secteur*, Octares, 2014.

où il termine une formation professionnelle avec une offre d'emploi à la clé, la posture empathique devient possible pour la technicienne²³. »

S'intéresser à ces nouvelles représentations permet de mieux comprendre l'évolution du traitement social mais aussi le mouvement de contractualisation des droits sociaux. Pour remédier aux effets pervers provoqués par les prestations déconnectées du travail, certains théoriciens et réformateurs ont affirmé la nécessité de rappeler aux bénéficiaires de ces droits leurs devoirs et obligations envers la collectivité. Cette réaffirmation des « devoirs de citoyenneté » s'appuie sur le principe du « donnant-donnant²⁴ ». Outre les différentes mesures pour rendre l'emploi plus attractif et travailler sur les comportements des bénéficiaires de droits sociaux, ce sont principalement les conditions d'accès à ces prestations sociales qui ont été révisées et les contrôles renforcés, en s'appuyant notamment sur les risques d'abus voire de fraude liés à un système de protection sociale trop généreux.

II La responsabilisation par la rigueur juridique, l'exemple de la Sécurité sociale

Tout d'abord, liée au problème de financement de la Sécurité sociale, la lutte contre la fraude aux prestations sociales est apparue en France comme un outil de gestion économique. Pour trouver une solution aux problèmes de financement de la protection sociale, un travail de re-légitimation aurait été nécessaire, passant entre autres choses, par la mise en avant d'une meilleure gestion des dépenses, d'une gestion « rigoureuse », et donc par le renforcement des contrôles. Dans cette optique, nous assisterions à l'importation de l'idéologie gestionnaire portée dans les pays anglo-saxons en matière de protection sociale. La rigueur juridique serait donc le sous-produit de la rigueur gestionnaire.

Cette lecture de l'évolution de la légitimité de l'action sociale a été développée par les travaux de Vincent Dubois, Jean-Matthieu Méon et Emmanuel Pierru dans le secteur de l'emploi et des Caisses d'allocations familiales²⁵. Concernant l'Assurance maladie, on peut également citer le travail de Pascal Martin sur « l'ethos de l'État social managérial²⁶ ». À partir d'une sociologie des élites, ces travaux s'intéressent à la montée en puissance de gestionnaires du social qui, après un passage au Budget, obtiennent un poste dans une administration

23. Sacha Leduc, *op. cit.*, 2012, p. 92.

24. Si le programme politique de la droite française en matière de protection sociale s'inscrit explicitement dans cette perspective, le positionnement de la gauche n'en est pas très éloigné. Cette logique du « donnant-donnant » était un des principaux slogans de la campagne à l'élection présidentielle du parti socialiste en 2007.

25. Vincent Dubois, Jean-Matthieu Méon, Emmanuel Pierru, *Le contrôle des demandeurs d'emploi*, DARES, 2006.

26. Pascal Martin, *Les métamorphoses de l'État social*, thèse soutenue à l'EHESS, 2012.

sociale à partir des années 1990. « À la différence des générations précédentes, ils ne se contentent pas d'intégrer de manière plus ou moins obligée la dimension gestionnaire dans leurs pratiques, mais ils la revendiquent comme un élément constitutif de leur compétence et de leur légitimité. Plus généralement, à cette époque "l'élite du *welfare*" s'autonomise par rapport aux administrations financières ("les gens de Bercy") en se réappropriant les logiques de la rigueur gestionnaire²⁷. » Cette nouvelle élite participera ainsi directement à la construction de la question de la fraude comme problème social, en favorisant sa mise sur agenda politique.

C'est dans ce contexte qu'est créé le Comité national de lutte contre la fraude (CNLF) en matière de protection sociale par décret n° 2006-1296 du 23 octobre 2006. Ce comité permet aux différents acteurs de la protection sociale (CNAMTS, CNAF, Impôts et UNEDIC) de centraliser les cas de fraudes et d'abus manifestes, mais aussi d'échanger leurs informations et de croiser leurs fichiers. L'article D.114-6 définit ainsi les missions du CNLF :

- centraliser et analyser les cas de fraude recensés par les organismes de Sécurité sociale, notamment à travers les rapports et les synthèses annuelles établis en application de l'article L. 114-9 ;
- animer la coopération entre ces organismes pour lutter contre les fraudes et participer aux travaux interministériels, notamment en vue de mettre en place des échanges d'informations entre l'ensemble des organismes en charge de la prévention et de la détection des fraudes ;
- établir chaque année un rapport d'analyse du phénomène de fraude ;
- faire toutes propositions de nature à prévoir ou détecter les cas de fraude ;
- sensibiliser l'ensemble des acteurs du système de protection sociale aux phénomènes de fraude.

Dans le cas de l'Assurance maladie par exemple, la création du CNLF s'est traduite par l'interconnexion des fichiers administratifs, l'échange d'expérience et des formations avec la gendarmerie et les services de police spécialisés en matière de répression des fraudes.

Si ces pratiques se sont développées dans les organismes de protection sociale comme outil de gestion des risques, elles s'inscrivent également dans la lutte contre les abus engendrés par le système de protection sociale traditionnel et les risques de désincitation au travail des minimas

27. Vincent Dubois et coll., *op. cit.*, p. 23. Ces analyses s'appuient en grande partie sur l'enquête menée par Patrick Hassenteufel et coll., *L'émergence d'une « élite du welfare » ? Sociologie des sommets de l'État en interaction. Le cas des politiques de protection maladie et en matière de prestations familiales (1981-1997)*, CRAPS, rapport pour la MIRE, 1999.

sociaux. Ce discours, porté dans un premier temps par des travaux d'économistes, statisticiens et économètres, a joué un rôle important dans la construction d'une opinion favorable au renforcement des contrôles dans l'accès aux prestations sociales. Comme nous l'avons montré dans différents travaux, l'idée selon laquelle il serait plus facile de vivre des allocations de l'État social plutôt que de reprendre une activité est partagée au début des années 2000 par de nombreux agents de la Sécurité sociale. Le fait que certaines prestations n'apparaissent plus comme légitimes auprès de ceux-là mêmes qui sont chargés de les assurer nous renseigne sur l'évolution des représentations chez certains agents en charge de l'action sociale mais aussi sur l'impact de ces nouvelles politiques sur les représentations des agents.

Au milieu des années 2000, nous nous étions intéressés aux pratiques de contrôles informels mis en place par certains techniciens d'Assurance maladie concernant l'accès à la Couverture maladie universelle (CMU). Dans ce travail, nous avons montré l'existence de jugements moraux et de suspicions sur les situations de précarité des demandeurs. Début 2010, Nicolas Divert observait les mêmes discours et les mêmes pratiques au sein des CPAM : « Malgré son adoption en 2000, la CMU et la CMU-C sont encore perçues par certains agents de la CPAM comme une prestation parfois illégitime. Les représentations sur les abus et les profiteurs du système, décrits comme étant de faux pauvres faisant œuvre de mauvaise volonté, sont très présentes. [...] La lutte contre la fraude est présentée par les agents travaillant en *front office* et en *back office* comme un moyen de favoriser la pérennité du système mais aussi relève d'investissement moral face à une attitude, la fraude, considérée comme amoralité. Cet argument de la moralité explique pourquoi certains s'engagent plus que d'autres dans la recherche de situations de fraude. Régulièrement, les agents rencontrés disent "la fraude, ce n'est pas bien" et dans ces conditions, rechercher ces dérives est une activité perçue comme positive pour tout le monde. Néanmoins, il existe une marge de manœuvre des conseillers en assurance maladie pour effectuer les signalements. Seuls devant les dossiers à traiter, leurs attitudes varient. [...] Ce qui ressort des entretiens, c'est une stigmatisation des personnes bénéficiaires de la CMU-C et de ce dispositif perçu régulièrement comme non légitime. Les bénéficiaires ou les potentiels bénéficiaires de ce dispositif sont décrits comme étant à l'origine de comportements problématiques que résume régulièrement la formule suivante : "ils ont des droits mais ils oublient les devoirs". À entendre les commentaires, la CMU-C en ouvrant des droits aux populations occasionnerait des comportements irrespectueux que ne s'autoriseraient pas les plus vulnérables²⁸. »

28. Nicolas Divert, *L'accueil de la population bénéficiaire de la CMU-C*, fonds CMU, 2012, p. 23-25.

Les raisons de ces représentations et des pratiques engendrées sont nombreuses et ne peuvent pas être généralisées à l'ensemble des travailleurs sociaux²⁹. Pour autant, le poids des cadres idéologiques nouveaux de l'action sociale « légitime » apparaît clairement chez les agents de l'Assurance maladie. De la notion d'« empowerment » débattue dans le travail social³⁰, on ne retrouve, à la Sécurité sociale, qu'une vision très éloignée et assez individualiste, dans laquelle il s'agit de redonner la capacité d'agir aux demandeurs de droits sociaux en conditionnant, par exemple, le renouvellement d'un droit à la venue à un rendez-vous.

Les nouvelles orientations des politiques sociales obéissent à un double objectif : rendre la capacité d'agir aux bénéficiaires des aides de l'État et assurer une meilleure gestion des dépenses sociales. Ces deux objectifs définissent le contenu d'une action sociale « légitime », c'est-à-dire qui apparaît aujourd'hui comme cohérente et juste, en accord avec les structures et les opinions de la société³¹.

CONCLUSION

Une lecture pragmatique des évolutions des politiques sociales pourrait laisser penser qu'il s'agit historiquement d'une adaptation permanente de l'action sociale à un contexte économique donné. Dans le contexte des Trente Glorieuses, le développement d'un État social fort n'était pas insupportable en regard de la dynamique de croissance et du faible taux de chômage de l'époque. Avec le ralentissement économique du début des années 1970, les déficits sociaux deviennent critiques et une gestion plus rigoureuse s'impose. Progressivement émerge la nécessité de mieux cibler les aides sociales et l'action sociale de l'État. Cette vision de l'histoire traduit mal l'importance des structures institutionnelles de l'État, mais aussi des conflits et des crises qui les traversent.

En analysant les transformations de l'État social, il apparaît clairement que la légitimité ressentie de son action ne provient pas uniquement de la recherche permanente d'efficacité et de rationalité. En réalité, l'action publique tire également sa légitimité des « génies invi-

29. Les techniciens d'Assurance maladie, bien que chargés de l'application des droits sociaux, n'ont pas de formation spécifique à l'action sociale et ne se considèrent pas comme des travailleurs sociaux. Pour une étude approfondie de ces raisons, cf. Sacha Leduc, « Les ressorts du ressentiment. L'appel au contrôle des usagers, entre illégitimité d'un droit social et évolutions du travail », dans Danielle Linhart (sous la direction de), *Pourquoi travaillons-nous ?*, Toulouse, érès, 2008, p. 97-127.

30. Bernard Vallerie, *Interventions sociales et empowerment*, Paris, L'Harmattan, 2012.

31. Guglielmo Ferrero, *Pouvoir. Les génies invisibles de la Cité*, Paris, Plon, 1945.

sibles de la Cité » décrits par Ferrero tels que l'opinion, le sentiment, ou encore les croyances populaires.

Derrière la rationalité abstraite de la loi se cachent bien souvent des catégories normatives qui rappellent le poids des idéologies dans la construction de la légitimité du pouvoir étatique. On comprend dès lors que la légitimité est fragile et dépend étroitement du contexte socio-économique et politique. L'émergence de la responsabilité et de la rigueur budgétaire dans l'action sociale nous renseigne sur l'état des structures sociales et économiques de notre société mais aussi sur les valeurs véhiculées dans la société.

Le renforcement de l'emprise du chômage sur la configuration du marché du travail, les transformations accélérées du contenu du travail et l'intensification des modes de mobilisation des salarié-e-s sont autant de transformations qui ont favorisé la montée du sentiment d'insécurité sociale et ainsi justifié la transformation de l'État social. Pour autant, ces changements ne se réalisent pas sans résistances, notamment auprès de ceux qui les subissent. Les études que nous avons pu mener sur les réformes de l'État ont ainsi mis en évidence l'existence de conflits de valeurs, voire de résistances à certains aspects de la modernisation de l'État social.

Ces conflits se jouaient le plus souvent sur le terrain de l'activité et des savoir-faire professionnels, lesquels, dans le cadre des services publics, sont intrinsèquement liés à la conception que se font les agents de leurs missions. Ainsi, lorsque les évolutions ne permettent plus d'effectuer un « travail bien fait », l'adhésion au projet réformateur est rendue difficile.

Dans le champ sanitaire et social, l'introduction de la logique gestionnaire a été vécue très différemment selon les acteurs. Dans le cadre de la certification et des chartes de qualité, une grande partie des techniciens d'Assurance maladie, par exemple, ne comprennent pas qu'ils puissent être soumis à des délais de traitement lors de l'accueil de population en situation de précarité, mais ont par ailleurs intégré la logique de responsabilisation des bénéficiaires de droits sociaux et la nécessité de « dépenser mieux ».

On assiste donc au retour de la solidarité choisie et à l'instauration dans l'action sociale du mérite et de l'individualisme. La « crise de légitimation » de l'État social décrite par Habermas³² semble trouver une porte de sortie en faisant porter la responsabilité des situations difficiles sur les individus et non plus sur les structures.

32. Jürgen Habermas, *Raison et légitimité*, Paris, Payot, 1988.