

H

gen 2000 4037

UNIVERSITÉ DES SCIENCES ET TECHNOLOGIES DE LILLE
FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

L'ÉVALUATION DES ORGANISMES DE SERVICE PUBLIC À
VOCATION SOCIALE : UNE APPROCHE PAR LE PRODUIT.



Thèse pour le doctorat en Sciences Économiques présentée et
soutenue publiquement par

Saïd ADJERAD

Sous la direction de Jean GADREY

Jury

Mme Edith ARCHAMBAULT, professeur à l'université de Paris I,
rapporteur

M Laurent THÉVENOT, Directeur d'Études à l'École des Hautes Études en
Sciences Sociales, Directeur de Recherches au Centre d'Études de l'Emploi,
rapporteur

M Bernard PERRET, Rapporteur Général du Conseil Scientifique de
l'Évaluation

M Henri PHILIPSON, Maître de conférences à l'université de Lille I

M Pierre STROBEL, directeur des recherches à la Caisse Nationale
d'Allocations Familiales

M Jean GADREY, professeur à l'université de Lille I

1997



Pour que cette thèse existe, il a fallu :

- L'accompagnement intellectuel et la bienveillance de mon directeur de recherche Jean Gadrey
- L'intérêt et l'engagement financier de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales ainsi que la confiance de Pierre Strobel, directeur des recherches à la CNAF
- Les échanges fructueux avec l'ensemble des équipes des Caisses d'Allocations Familiales
- Les encouragements et l'amitié de Pascal Cuvelier qui a partagé au quotidien cette aventure
- La patience et l'affection de Catherine et de Joséphine

Que chacun d'entre eux trouve dans ce travail la marque de ma reconnaissance intellectuelle et l'expression de ma gratitude.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE. p.1.

PREMIÈRE PARTIE : DE L'EXIGENCE D'EFFICACITÉ DES ORGANISMES DE SERVICE PUBLIC À VOCATION SOCIALE À L'AMBIGUÏTÉ DU PRODUIT. p.20.

CHAPITRE I : DE L'ÉMERGENCE D'UNE DEMANDE D'ÉVALUATION DES PERFORMANCES DES ORGANISMES DE SERVICE PUBLIC À VOCATION SOCIALE À UNE INTERROGATION SUR LA NATURE DU PRODUIT. p.22.

SECTION I. QU'EST-CE-QU'UN ORGANISME DE SERVICE PUBLIC À VOCATION SOCIALE ? p.24.

1.1. Les organismes de service public à vocation sociale et le système de protection sociale relevant du système de Sécurité sociale. p.25.

- A. Le niveau centralisé ou les institutions étatiques.
- B. Le niveau intermédiaire : contrôle et régulation.
- C. Le niveau décentralisé ou de mise en oeuvre de la protection sociale.

1.2. Caractéristiques des organismes de service public à vocation sociale et hypothèses théoriques en vue de l'analyse de leur fonctionnement. p.33.

- A. Les caractéristiques des organismes de service public à vocation sociale.
- B. Nos hypothèses théoriques : trois conventions fondamentales permettant l'analyse du produit et des performances des organismes de service public à vocation sociale.

SECTION II. LA MISE EN PLACE DE L'ÉVALUATION EN FRANCE. p.37.

2.1. Les précurseurs: Alfred Binet, Ralph Tyler. p.37.

2.2. L'évaluation des politiques publiques et la modernisation de l'administration. p.38.

2.3. L'institutionnalisation de l'évaluation en France. p.39.

- A. La place du système de Sécurité sociale dans le système de protection sociale.
- B. Les acteurs de la demande d'évaluation.

SECTION III. L'ÉMERGENCE DE L'ÉVALUATION SOULÈVE LE PROBLÈME DE LA DÉFINITION DU PRODUIT. p.46.

3.1. La crise de représentation de l'action de l'État p.47.

3.1.1. La crise financière du modèle de protection sociale.

3.1.2. De nouveaux modes d'intervention de l'État.

A. L'État pris au "piège de l'action collective"

B. Des nouvelles politiques de gestion du social.

3.2. Vers de nouveaux rapports entre l'État et les usagers. p.52.

SECTION IV. L'ÉMERGENCE D'UN BESOIN DE COORDINATION ENTRE L'ÉTAT-ACTEUR ET LES ORGANISMES DE SERVICE PUBLIC À VOCATION SOCIALE. p.53.

4.1. De nouvelles "règles du jeu" du système. p.53.

4.1.1. Les rapports entre L'État-acteur et les organismes : vers un dépassement de la régulation bureaucratique.

4.1.2. Du contrôle des moyens au contrôle des résultats.

4.1.3. L'institutionnalisation de nouvelles règles salariales.

4.2. La place de l'utilisateur dans la définition du service. p.56.

CHAPITRE II : L'ÉVALUATION DES PRODUITS ET DES PERFORMANCES DES ORGANISMES DE SERVICE PUBLIC À VOCATION SOCIALE : DES APPROCHES STANDARD AUX APPROCHES CONVENTIONNALISTES. p.58.

SECTION I. L'APPROCHE GESTIONNAIRE DE L'ÉVALUATION DU PRODUIT ET DES PERFORMANCES DES ORGANISMES DE SERVICE PUBLIC À VOCATION SOCIALE. p.62.

1.1. L'analyse de la productivité des services sociaux. p.64.

1.1.1. Le concept de productivité et les conventions de produit.

1.1.2. La productivité et l'analyse des services sociaux.

1.1.3. La productivité et l'évaluation.

1.2. L'analyse coût-avantage à travers l'expérience de la rationalisation des choix budgétaires. p.71.

1.2.1. Les principes de base de l'analyse coût-avantage.

1.2.2. La rationalisation des choix budgétaires : un modèle linéaire d'évaluation.

1.3. L'analyse d'impact des actions publiques. p.79.

1.4. L'évaluation pluraliste : l'évaluation du changement social. p.81.

SECTION II. L'ÉCONOMIE DES BIENS PUBLICS ET DE L'ACTION COLLECTIVE : DES APPROCHES STANDARD AUX APPROCHES STANDARD ÉLARGIES. p.82.

2.1. Les approches économiques standard des biens collectifs : un examen critique. p.83.

2.1.1. Les biens collectifs selon la théorie de l'échange volontaire ou théorie du bien public : une conception technologique restrictive.

2.1.2. Les biens collectifs selon la théorie des biens sous tutelle : une analyse non-spécifique des biens publics.

2.1.3. Les biens collectifs selon la théorie de la contrainte ou théorie du service public : une conception socio-politique mal fondée.

2.2. Les biens publics comme action collective : les apports de Mancur Olson. p.88.

2.2.1. Les biens collectifs dans l'analyse de Mancur Olson.

2.2.2. Une critique essentielle de la thèse d'Olson : la non prise en compte de la nature du bien collectif.

2.3. Le produit des organismes de service public à vocation sociale au regard de la théorie moderne de l'information. p.92.

2.4. Une relecture conventionnaliste des travaux de Kevin J. Lancaster. p.95.

SECTION III. UNE APPROCHE CONVENTIONNALISTE DES ACTIONS PUBLIQUES. p.96.

3.1. La construction sociale de la réalité. p.97.

3.2. Le concept de convention appréhendé comme un système ouvert d'attentes réciproques. p.99.

3.3. Étude complémentaire de notre schéma initial. p.101.

3.3.1. La rationalité, l'information et le temps.

3.3.2. Réinterprétation du schéma de protection sociale.

3.4. Une grille de la lecture possible d'évaluation du produit et des performances des organismes de service public à vocation sociale. p.106.

DEUXIÈME PARTIE : UN APPROFONDISSEMENT DE L'ANALYSE DANS LE CAS DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES. p.110.

CHAPITRE III : L'ÉCONOMIE DES POLITIQUES SOCIALES ET L'ACTION DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES : LA MISSION DE SERVICE PUBLIC ET LA DIMENSION CIVIQUE DU PRODUIT. p.113.

SECTION I. LA PLACE DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE DANS LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE. p.115.

1.1. Un bref détour historique : du rôle traditionnel des familles à l'avènement des assurances sociales. p.116.

- 1.1.1. La famille productrice de sécurité.
- 1.1.2. L'entreprise devient le médiateur des échanges intergénérationnels.
- 1.1.3. Des assurances sociales à la Sécurité sociale : l'État médiateur des échanges.

1.2. Le modèle Ouest-Européen du système de protection sociale. p.121.

- 1.2.1. Les différents éléments du système de protection sociale.
- 1.2.2. La Sécurité sociale : pièce maîtresse du système actuel de protection sociale.
- 1.2.3. Le rôle de l'aide sociale et de l'action sociale.

SECTION II. LE SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF DE LA BRANCHE FAMILLE. p.129.

2.1. Les caisses d'allocations familiales au sein de la branche famille de la Sécurité sociale. p.130.

- 2.1.1. Le projet politique du système : de la démocratie sociale à une régulation étatique de plus en plus importante.
- 2.1.2. Le schéma de la branche famille dans le système de Sécurité sociale.
 - A. Quelques notions fondamentales et quelques données sur l'activité de la branche famille.
 - B. Les organismes de support du système de Sécurité sociale.

2.2. Trois acteurs au coeur du système : les autorités de régulation, les caisses d'allocations familiales et le public. p.138.

- 2.2.1. Les autorités de régulation : les deux "tutelles" du système.
 - A. La tutelle externe ou les autorités administratives.
 - B. La tutelle interne ou la Caisse Nationale d'Allocations

Familiales.

2.2.2. Les caisses d'allocations familiales : organismes de service public à vocation sociale.

A. Le cadre légal et institutionnel des caisses d'allocations familiales.

B. Une production mixte de services divisibles et de services indivisibles, pour deux catégories de "public" : allocataires et citoyens dans leur ensemble.

2.3. Le public des Caisses d'allocations familiales : du client au citoyen. p.146.

2.4. Le financement de la branche famille. p.150.

2.4.1. Les fondements du financement de la branche famille : entre solidarité professionnelle et solidarité nationale.

2.4.2. L'allocation des ressources aux unités locales.

A. Le budget de gestion administrative.

B. Le budget d'Action Sociale.

SECTION III. CONVENTION DE LÉGITIMITÉ ET BUTS DE MISSIONS DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES : DE LA PROMOTION DE LA FAMILLE À LA PRISE EN CHARGE DE LA PRÉCARITÉ. p.153.

3.1. Les buts de système et les buts de mission. p.154.

3.2. Les mutations des missions de la branche famille à travers l'évolution des politiques familiales et sociales. p.163.

3.3. L'évolution des missions des caisses d'allocations familiales à travers l'historique des prestations légales et de l'action sociale. p.167.

3.3.1. Un bref historique de la réglementation des prestations familiales.

A. La période de compensation des charges de famille : la politique familiale "traditionnelle".

B. La période de recentrage des politiques familiales vers les familles modestes.

C. La période où les politiques familiales rencontrent la politique de logement.

D. La période où la politique familiale croise les politiques de lutte contre l'exclusion.

3.3.2. Les quatre évolutions possibles de l'action sociale des caisses d'allocations familiales.

A. Les fondements de l'action sociale des caisses d'allocations familiales.

B. La coordination de l'action sociale des CAF et l'intégration de celle-ci dans la planification et la politique sociale générale.

- C. L'essor des équipements collectifs et l'apparition de grandes priorités pour l'action sociale des CAF.
- D. L'action sociale des CAF après la décentralisation et face à la montée du phénomène de l'exclusion.

3.4. La convention de légitimité et les buts de mission des CAF. p.177.

SECTION IV. LES CARACTÉRISTIQUES CIVIQUES DU PRODUIT DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES. p.178.

4.1. La production d'une politique civique de droits réels. p.179.

4.2. La production d'une prise en charge variée des besoins collectifs. La diversité civique. p.184.

4.3. La production de cohésion sociale et de solidarité. Au-delà du "civisme familial." p.187.

CHAPITRE IV : LES DIMENSIONS INDUSTRIELLES DE L'ACTIVITÉ DE LA BRANCHE FAMILLE. : UN APPROFONDISSEMENT THÉORIQUE PAR LES "MONDES DE PRODUCTION". p.193.

SECTION I. ANALYSE DE LA CONVENTION DE FONCTIONNEMENT DE LA BRANCHE FAMILLE. p.195.

1.1. Les relations entre L'État-acteur (organismes de régulation) et les caisses d'allocations familiales. p.195.

1.2. Les buts de système des caisses d'allocations familiales p.201.

1.2.1. La figure harmonieuse du monde industriel des CAF : le système de pilotage.

1.2.2. L'analyse du système de production des caisses d'allocations familiales.

SECTION II. LA METHODE DU POIDS DE L'ALLOCATAIRE : INTÉRÊTS ET LIMITES D'UNE ANALYSE DE PRODUCTIVITÉ SOPHISTIQUÉE p.215.

2.1. Présentation critique de la méthode du "poids de l'allocataire". p.216.

2.1.1. Les enjeux affichés de la méthode du poids de l'allocataire.

2.1.2. Un non-dit : la méthode du poids de l'allocataire est une analyse de productivité comparée.

2.1.3. Une question délicate : pondérer certes, mais pondérer quoi ?

2.1.4. Pourquoi préférer une méthode fondée sur des combinaisons de prestations à une méthode fondée sur la nomenclature des prestations elles-mêmes ?

2.2. Intérêts et limites des analyses de productivité dans le cas des CAF. De la productivité à l'évaluation. p.224.

2.2.1. Les apports de la méthode du poids de l'allocataire.

2.2.2. L'intérêt d'analyses de productivité tenant compte de la complexité des cas.

2.2.3. Limites des analyses de productivité.

A. le problème de la définition du "produit"

B. le problème de la qualité de service

C. Le problème de la prise en compte des missions non standardisables.

2.3. Vers des méthodes d'évaluation plus complexes. p.233.

2.3.1. Pourquoi évaluer l'action des CAF ? Quels types d'évaluation ?

2.3.2. Les dangers d'une évaluation trop "mécaniste"

SECTION III. LE MONDE INDUSTRIEL "DES ÉCONOMIES DE LA GRANDEUR" À L'ÉPREUVE DES CARACTÉRISTIQUES INDUSTRIELLES DE L'ACTIVITÉ DES CAF. p.236.

3.1. L'approche industrielle des Économies de la grandeur. p.236.

3.2. La construction de "mondes types de production" pour analyser les CAF. p.238.

3.3. Les caractéristiques industrielles du produit des CAF. p.247.

CHAPITRE V : LES DIMENSIONS RELATIONNELLES DU PRODUIT DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES. p.261.

SECTION I. L'ACTIVITÉ DES SERVICES SOCIAUX COMME ACTIVITÉ DE RELATIONS DE SERVICE. p.262.

1.1. Quelques éléments théoriques sur les services et les relations de service. p.263.

1.2. Les spécificités des relations de service public. p.267.

1.3. Le monde domestique et les relations de service. p.270.

1.4. Les relations de service dans quelques activités de service. p.273.

1.4.1. La grande distribution alimentaire.

1.4.2. Importance du relationnel dans le travail des postiers.

1.4.3. Les agents de contact des offices H.L.M.

SECTION II. LE MÉTIER DES AGENTS DE BASE DE LA GESTION ADMINISTRATIVE ET SON ÉVOLUTION. p.278.

2.1. Présentation du métier de liquidateur. p.279.

2.1.1. Analyse d'une journée ordinaire de liquidation.

2.1.2. L'impossible codage administratif.

A. La difficulté résultant de changements incessants.

B. Le cas du viager.

C. Un cas insoluble ou le défaut de preuve.

2.2. Des compétences relationnelles au coeur du métier de technicien-conseil. p.287.

2.3. Le projet d'agent social. p.288.

2.4. De nouvelles procédures d'évaluation. p.294.

SECTION III : LES RELATIONS DE SERVICE COMME GRILLE D'ANALYSE
DU MONDE RELATIONNEL. p.300.

3.1. Des changements techniques et organisationnels favorisant le développement des relations de service. p.300.

3.2. Émergence de nouveaux mondes de production applicables aux CAF. p.302.

3.2.1. Le monde de la bureaucratie professionnelle et para-professionnelle ouverte ou de la bureaucratie relationnelle.

3.2.2. Le monde de l'adhocratie au sein d'une bureaucratie.

3.3. Le besoin d'un nouveau cadre de rationalité de l'activité des acteurs. p.312.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES. p.318.

**LISTE DES DOCUMENTS, SCHÉMAS,
ENCADRÉS ET TABLEAUX.**

Liste des documents, schémas, encadrés et tableaux du chapitre I.

Schéma 1.1. : Le système de la protection sociale relevant du système de Sécurité sociale et les organismes publics de service à vocation sociale.

Schéma 1.2. : Une approche conventionnaliste du système de la protection sociale relevant du système de sécurité sociale.

Schéma 1.3. : Les champs des comptes sociaux.

Schéma 1.4. : Le système de la protection sociale de la Sécurité sociale et les deux principaux niveaux d'évaluation.

Encadré 1.1. : La circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

Encadré 1.2. : Le dispositif d'évaluation des politiques publics en France.

Tableau 1.1. : Les modes de financement de la protection sociale en Europe en 1991.

Liste des documents, schémas, encadrés et tableaux du chapitre II.

Schéma 2.1. : Représentation schématique des phases de la R.C.B..

Schéma 2.2. : Nouvelle spécification du système de protection sociale.

Tableau 2.1. : Les principales formules de productivité.

Tableau 2.2. : Matrices multicritères d'évaluation du produit et des performances.

Liste des documents, schémas, encadrés et tableaux du chapitre III.

Schéma 3.1. : L'évolution de la médiation des échanges intergénérationnels.

Schéma 3.2. : Le système de protection Ouest-européen de protection social : l'exemple des institutions françaises.

Schéma 3.3. : Les ambitions de 1945 d'un système général de Sécurité sociale.

Schéma 3.4. : La branche famille dans le système de la Sécurité sociale.

Schéma 3.5. : La mise en oeuvre des politiques sociales et familiales par les caisses d'allocations familiales.

Schéma 3.6. : Des politiques familiales et sociales aux caractéristiques civiques du produit.

Encadré 3.1. : La caisse nationale d'allocations familiales.

Encadré 3.2. : Le conventionnement du travail social.

Encadré 3.3. : Typologie des allocataires des caisses d'allocations familiales.

Encadré 3.4. : Les différentes missions des CAF.

Tableau 3.1. : L'aide sociale et l'action sociale.

Tableau 3.2. : Quelques indicateurs chiffrés sur la branche famille.

Tableau 3.3. : Les dimensions civiques du produit et des performances des CAF

Liste des documents, schémas, encadrés et tableaux du chapitre IV.

Schéma 4.1. : Le modèle juridique des affaires publiques.

Schéma 4.2. : La modernisation des CAF selon Jacques Gautrat et Jean-Louis Laville.

Schéma 4.3. : Analyse du système de production des CAF.

Schéma 4.4. : Différents ratio de mesure des performances.

Encadré 4.1. : Les principaux indicateurs du contrôle de l'activité des CAF au niveau de la caisse nationale d'allocations familiales.

Encadré 4.2. : La CAF et le chronomètre.

Encadré 4.3. : Les différentes dimensions de la qualité.

Encadré 4.4. : Les mondes de production de Robert Salais et Michael Storper.

Document 4.1. : Tableau de bord du suivi de l'activité.

Document 4.2. : Étude du cycle de production de la gestion administrative.

Tableau 4.1. : Caractéristiques des modes de production.

Tableau 4.2. : Des mondes types de production appliqués aux CAF.

Tableau 4.3. : Les caractéristiques industrielles de l'activité des CAF.

Liste des documents, schémas, encadrés et tableaux du chapitre V.

Schéma 5.1. : Représentation de l'activité de services des CAF.

Schéma 5.2. : Système d'informations dans la mise en oeuvre des politiques familiales et sociales.

Encadré 5.1. : Un nouveau système informatique : la conception relationnelle intégrée du système de traitement des allocations .

Document 5.1. : L'évaluation du personnel dans une CAF.

Tableau 5.1. : Le référentiel technicien-conseil.

Tableau 5.2. : L'Évolution du métier de liquidation.

Tableau 5.3. : Le monde de la bureaucratie relationnelle et de l'adhocratie au sein d'une bureaucratie.

Tableau 5.4. : Les différents métiers des travailleurs sociaux.

Tableau 5.5. : Les dimensions relationnelles de l'activité des caisses d'allocations familiales.

INTRODUCTION GÉNÉRALE.

Depuis la fin des "trente glorieuses", les sociétés développées ont connu des transformations structurelles importantes. Face à ces bouleversements, les modes de solidarité sont remis en question. L'État providence¹ a partiellement échoué dans son projet de libérer les individus de la nécessité ("freedom from wants"). Nicolas Barr ([1993]) rappelle que l'objectif fondamental du plan Beveridge, qui a inspiré la mise en place du système français de Sécurité sociale², était de vaincre le besoin, la maladie, l'ignorance, la misère et le chômage. Face à ces difficultés, l'État cherche de nouvelles voies afin de répondre à ces nouveaux défis. On peut dire avec Pierre Rosanvallon ([1995]) que la "nouvelle question sociale" se pose avec acuité.

Durant ces dernières années, de nombreux travaux se sont efforcés d'apporter des réponses à cette crise et de dessiner un projet d'avenir pour les systèmes de protection sociale. Ces travaux ont emprunté des directions diverses à la fois du point de vue des champs disciplinaires retenus (économique, social, juridique, politique...) et des méthodes d'investigation choisies. On peut néanmoins les classer en deux grandes catégories.

La première met surtout l'accent sur la nécessité de fonder la légitimité des politiques publiques sur de nouvelles bases. Le point de vue

¹La notion d'État providence peut renvoyer à des conceptions différentes selon les auteurs. Pour certains, elle s'identifie au système de protection sociale et de l'aide sociale, pour d'autres, à l'ensemble des interventions de l'État, et pour d'autres encore, à l'État keynésien (Christine André [1995]), p. 145).

² Pour un examen détaillé de l'influence du rapport Beveridge, "*Social Insurance and Allied Services*" publié en novembre 1942, on pourra se reporter aux analyses de Nicole Kerschen [1995], *l'influence du rapport Beveridge sur le plan de Sécurité sociale de 1945*.

est généralement global et vise essentiellement à démontrer que les interventions de l'État peuvent être des modes d'allocations des ressources alternatifs à ceux du marché. Le thème majeur qui traverse ces approches est celui de la justice sociale. À cet égard, le débat actuel sur "l'allocation universelle" (Basic Income) est révélateur des préoccupations de ces auteurs. Il s'agit avant tout de réinscrire les modes de solidarité dans un nouveau projet politique. En effet, la mise en place, après la Seconde Guerre Mondiale, de la plupart des systèmes de protection sociale était porteuse d'une philosophie politique dont les ambitions ont été analysées par François Ewald :

"À s'en tenir aux technologies utilisées, comme à l'importance jouée par l'assurance dans ces transformations, on pourrait parler de la naissance d'une société assurantielle. Il ne faudrait pas entendre seulement par là une société qui voit se multiplier en son sein les institutions et les pratiques d'assurance, mais une société qui pense la politique de sa régulation dans et à partir de son schéma de rationalité, une société qui voit dans les institutions d'assurance l'instrument adéquat d'une composition avec elle-même. On désigne plus couramment cette nouvelle positivité politique des termes d'État providence, en reprenant le vocabulaire dont les libéraux se servaient pour en dénoncer l'éventualité. L'État providence décrit une figure politique inédite dont la signification excède la seule institution des assurances sociales" (François Ewald [1986], p.373).

Devant les difficultés du modèle assurantiel, d'autres pistes théoriques tentent de trouver de nouvelles régulations, entre L'État et le marché, afin de déterminer les bases possibles d'un nouveau contrat social. Les transformations du salariat (Robert Castel [1995]) et la crise de la valeur travail (Dominique Méda [1995]) impliquent des modifications profondes du système de protection sociale hérité des "compromis institutionnalisés" (Christine André [1995]) de la période fordiste. Au-delà de la crise financière, il s'agit bien de redéfinir une nouvelle cohésion sociale, difficulté majeure *"car, là où il faut inventer de nouveaux rapports sociaux, il y a toujours de la place pour l'arbitraire, et donc aussi pour la contestation, la violence et la guerre"* (Dominique Méda [1995], p.27).

La seconde catégorie de travaux met au coeur de ses préoccupations théoriques la recherche de nouveaux modes de régulation des interventions publiques. Ces approches adoptent un point de vue moins global et se

veulent plus pragmatiques. En effet, il s'agit moins de légitimer les politiques sociales que de fournir aux pouvoirs publics de nouveaux "outils" d'intervention, mieux adaptés au contexte actuel des sociétés industrielles (Lester M. Salamon [1989]). Le thème majeur développé par ces approches est celui de la modernisation des services publics. Xavier Greffe analyse ce mouvement qui cherche à institutionnaliser de nouveaux principes de gestion publique de la manière suivante :

"Le développement du procès de l'État providence a, de manière un peu paradoxale, montré que les limites de l'intervention publique étaient loin d'être atteintes, le débat entre marché et économie publique épousant des frontières variables d'un problème, d'un secteur ou d'un pays à l'autre. Or à partir du moment où l'efficacité relative des deux modes d'allocation des ressources l'emporte sur les a priori théoriques, le débat sur la gestion publique reste ouvert" (Xavier Greffe [1994], p.501).

Le débat a notamment porté sur les critères d'évaluation des actions publiques. Les interventions publiques doivent-elles uniquement être évaluées à l'aune de l'efficacité économique ? Comment peut-on appréhender l'efficacité sociale ? La neutralité axiologique est-elle souhaitable dans la sphère publique où les fins et moyens sont difficilement dissociables ?

L'exemple des transformations du mode de financement de l'aide à domicile de l'état de l'Illinois, développé par Ted Gaebler et David Osborne ([1993], chapitre 5), va nous permettre de situer notre propre programme de recherche parmi ces nombreux travaux. Dans le cadre du système de protection sociale Medicaid, les pouvoirs publics sont passés d'une gestion des moyens à celle des résultats. Avant cette réforme, l'état de l'Illinois attribuait un budget aux organismes en fonction du degré d'invalidité des patients. Plus un patient était dépendant, plus l'organisme percevait une subvention importante. L'objectif affiché de cette politique était de garder les personnes âgées aussi indépendantes que possible afin de minimiser les coûts. Après enquête, les responsables du système se sont aperçus que le nombre de personnes dépendantes étaient en augmentation croissante et que leur politique avait échoué. La raison principale de cet échec réside, selon Ted Gaebler et David Osborne, dans le fait que les pouvoirs publics ont porté plus d'attention aux moyens qu'aux résultats :

"Apparemment, en payant plus pour les patients alités, l'État a donné au service d'aide à domicile une incitation financière pour les garder aux lits et une désincitation pour les lever, améliorer leurs activités physiques et les aider à être indépendants. Parce que la formule de financement focalisait sur les moyens (inputs) et ignorait les résultats (outcomes), cela a produit exactement l'opposé des intentions de l'État" (Ted Gaebler et David Osborne [1993], p.138).

Considérées le plus souvent sous l'angle de leurs coûts, les interventions publiques sont rarement analysées en termes de résultats. Une telle analyse oblige à s'interroger sur la nature des services rendus. On passe alors d'un contrôle a priori des coûts à une évaluation des résultats. Dans l'exemple précédent, la transformation du système de financement s'est inspirée d'une telle démarche. L'évaluation des performances des services rendus repose désormais sur un ensemble d'indicateurs : ratio de satisfaction des patients, de participation de l'entourage et de la famille, de qualité de l'environnement des soins à domicile. Périodiquement, les responsables des soins à domicile (nursing care) visitent chaque institution, les notent et effectuent un classement de ces établissements.

Passer d'une logique de mesure des moyens à une évaluation des résultats, pour un objet aussi complexe que l'action publique, présente de sérieuses difficultés. L'une des plus fondamentales consiste à se représenter cette action dans sa diversité. Cette question présente d'autant plus d'intérêt qu'il existe une forte incertitude sur la nature des services rendus. C'est notamment le cas de la production du système de Sécurité sociale.

Les difficultés à définir le "produit" du système de Sécurité sociale.

Si le système de Sécurité sociale est très réglementé quant aux conditions d'accès aux différentes prestations (phénomène renforcé par l'utilisation de l'outil informatique), il est par ailleurs peu normé. En effet, il est très fortement décentralisé et les unités de base (les caisses d'allocations familiales dans le cas de la branche famille) possèdent une assez large initiative dans la mise en oeuvre des politiques publiques, notamment en matière d'action sociale. Cependant, le système semble manquer de modes de contrôle des résultats et il définit mal le "produit" de son action.

Si dans un contexte de restriction budgétaire, cette question devient une préoccupation majeure, elle est récurrente au cours du développement du système, comme le montrent les analyses d'Antoinette Catrice-Lorey :

"D'un autre côté, les tendances autonomistes des organisations locales, tout en entretenant certains hiatus dans la structure décentralisée, ont laissé en blanc la question du contrôle des résultats." (Antoinette Catrice-Lorey [1982], p.327).

Plus récemment, un rapport de la Cour des Comptes soulignait ce problème pour la branche famille :

"Le système a atteint un niveau de complexité qui, non seulement rend sa gestion difficile et coûteuse, mais surtout ne permet plus d'en identifier clairement ni les objectifs, ni les effets." (Rapport de la Cour des Comptes [1994], p.350).

Il apparaît qu'il n'existe pas de consensus ni sur les objectifs, ni sur les produits des caisses d'allocations familiales :

"Une réflexion doit être poursuivie sur la notion même de produit (prestations, services, etc.). Le produit fourni par les CAF est un produit complexe, en évolution. Il existe un débat sur l'étendue exacte de la qualité attendue de ce produit et en particulier sur les moyens de combiner la définition sociétale de ce produit avec la fourniture concrète dans telle ou telle CAF qui, éventuellement, peut varier. À cet égard, la réflexion n'est pas une close sur ce qui relève des produits ou des moyens..." (Jean-Claude Barbier [1991], p.4).

Ces interrogations ne se réduisent pas aux problèmes des coûts et de leur imputation mais portent sur la définition du produit de l'activité de la branche famille.

L'objet d'étude : les caisses d'allocations familiales et leurs performances.

Dans le cadre de notre approche théorique, nous avons retenu comme organismes de service public à vocation sociale les caisses d'allocations familiales. Les caisses d'allocations familiales sont des ensembles humains structurés par des règles (organisme), qui mettent en oeuvre une politique publique (familiale et sociale), en fournissant des services complexes de nature sociale (prestations familiales et sociales, aides sociales et actions sociales).

Les caisses d'allocations familiales sont en train de vivre une "révolution silencieuse" en passant d'une gestion de "dossiers" à une gestion de résolutions de problèmes sociaux³. L'un des enjeux de cette mutation, source de fortes tensions, est de redéfinir le produit de ces organismes. En effet, les activités des caisses d'allocations familiales sont de plus en plus des activités de "réparation", de "construction", de "rafistolage" du lien social. Ces activités, associées à celles d'autres organismes de service public à vocation sociale, participent à la cohésion sociale :

- en permettant l'accès à des droits fondamentaux : droit à un revenu minimum, droit au logement, droit à l'éducation, etc.

- en permettant le développement de la vie associative : accès à des équipements sociaux, animations financées ou réalisées.

- en permettant la résolution de problèmes familiaux momentanés ou durables de certaines familles : une des actions principales des assistantes sociales consiste dans une aide à la résolution de problèmes (budget, logement, éducation des enfants...)

³ Cette mutation reste inachevée comme le soulignent Danielle Kaisergruber et Pierre Strobel : "On notera en particulier, dans les services publics longtemps habitués, comme la Sécurité sociale, à des traitements de dossiers en masse, à distance des assurés ou des allocataires, que le rapprochement sensible qui s'est opéré ces dernières années avec les usagers et a induit une légitime préoccupation de qualité ne s'est pourtant pas accompagné d'un réexamen correspondant de système de gestion. Ces services publics, même quand ils se débureaucratissent, restent profondément marqués par des organisations tayloriennes et des outils de gestion "industriels" centrés sur les stocks et flux de dossiers ou des bénéficiaires" (Danielle Kaisergruber et Pierre Strobel [1996], p.25).

- en permettant le maintien de la cellule familiale en cas de difficultés : c'est essentiellement le rôle des travailleuses familiales.

- en permettant ou en tentant d'éviter la marginalisation de catégories de population en voie d'exclusion (exclusion du marché du travail, des soins médicaux...). Il ne s'agit pas simplement d'apporter un revenu manquant (fonction essentielle) mais aussi de leur reconnaître une "utilité sociale". Elles remplissent donc une fonction identitaire.

- en permettant la protection et la socialisation de certains enfants : incitation au contrôle médical, contrôle scolaire, actions vacances, aide scolaire, développement de crèches et haltes garderies notamment à travers les contrats enfance...

Notre champ d'analyse ne portera pas sur ceux des services publics qui n'ont pas explicitement pour objectif premier la construction de liens sociaux. Cette construction de cohésion sociale peut concerner aussi bien des mesures spécifiques (apporter un revenu) que des dispositifs généraux (ensemble de relations sociales).

Présentation de la problématique.

Le problème central de notre travail est, dans le cas d'organismes de service à vocation sociale, celui de la définition du produit et de ses représentations multiples possibles. Un moyen d'approcher ce produit passe par l'examen des modalités de son évaluation. L'étude des approches évaluatives sera entreprise mais elle ne constitue pas l'objet principal de notre travail. En effet, les différentes approches évaluatives (productivité, coûts-avantages, coûts-efficacité...) ne sont que des "outils" ou méthodes de mesure et il nous semble important de nous interroger "en amont" sur la nature (conventionnelle) de ce que l'on mesure avant d'opter pour telle ou telle approche. La difficulté n'est plus alors seulement de choisir une procédure mais de se coordonner sur une définition commune du produit. Le produit devient donc l'objet à construire.

Cependant, chaque approche évaluative est sous-tendue par une conception du produit (explicite ou implicite) et suppose une certaine cohérence entre la méthode retenue et la représentation du produit. L'emploi de mesures de productivité, par exemple, nécessite, pour garder toute sa signification, que l'on puisse disposer d'une nomenclature relativement détaillée du produit en volume (en cas de mesure indirecte du produit, il est nécessaire de disposer d'un indicateur de prix adéquat).

La question que nous cherchons à résoudre et dont la résolution structure l'essentiel de notre démarche, peut se formuler de la manière suivante : **Quelles sont les conceptions du produit d'un organisme public à vocation sociale et comment s'élaborent-elles ?**

Cette clarification de la notion de produit permettra de s'interroger sur les différentes notions d'efficacité possibles (efficacité économique, efficacité sociale). Ces définitions du produit, comme construction sociale, sont incrustées dans des systèmes de valeurs ("grandeurs") concurrents qu'il faudra mettre à jour.

L'hypothèse de départ peut être résumée de la manière suivante :

Le produit est une construction sociale qui résulte d'un compromis plus ou moins stable entre différents acteurs. Le produit est donc le résultat d'un processus de coordination entre ces acteurs. Ce processus de coordination ne porte pas uniquement sur la meilleure allocation de biens. Il s'agit de "*processus de coordination portant sur la conception, sur la réalisation, sur le contrôle, sur l'évaluation d'une réalité "non-déjà-là", faisant l'objet d'une demande (souvent imprécise) à laquelle répondent les offreurs*" (Jacques de Bandt et Jean Gadrey [1994], p.20.).

En nous inspirant des travaux de Pierre-Yves Gomez ([1994]) portant sur l'économie de la qualité, on peut définir l'économie du produit comme **un système (ou des systèmes) de représentation cohérent de l'émergence, de la logique et de mutations des règles socioéconomiques qui fondent les caractéristiques du produit d'une activité.**

L'enjeu n'est pas simplement de repérer des conceptions différentes du produit (approche statique), il est aussi et surtout de comprendre comment des qualifications particulières de ce produit s'institutionnalisent c'est-à-dire se "cristallisent" pour devenir une connaissance commune (Peter Berger, Thomas Luckmann [1986]). Par ailleurs, notre interrogation portera sur ces formes "cristallisées" mais aussi sur des conceptions alternatives possibles (c'est-à-dire des formes non dominantes).

La thèse défend l'idée que le produit des organismes publics de service à vocation sociale est une construction sociale de nature conventionnelle. Le produit de ces organismes résulte d'un compromis entre différentes grandeurs et différents acteurs. La notion de compromis ou de consensus doit être comprise de façon dynamique ainsi que le définit François Ewald :

"Le consensus n'exclut pas les conflits, au contraire, il les suppose. Là où la procédure du vote majoritaire marque les divisions, le consensus manifeste qu'au-delà ou en deçà de ce qui vous sépare, on tient tout de même à rester liés... Le consensus exprime un lien, une solidarité, une interdépendance au-delà des désaccords. Inversement, le consensus permet d'affirmer sa différence, son altérité, sans que cela doive aliéner le principe d'une solidarité" (François Ewald [1986], p.516).

Figure de compromis, la production des organismes de service public à vocation sociale résulte d'une demande sociale (résultat de négociations, de transactions, de rapports de force entre un grand nombre d'acteurs et d'institutions), d'une demande individuelle (résultat des interactions des usagers ou catégories d'usagers porteurs de besoins et l'organisme de service public à vocation sociale) et d'une offre de service (résultat d'interactions internes et de confrontations avec les usagers).

La construction de cette offre de services complexes présente un certain nombre de caractéristiques :

- Tout d'abord, il y a une incertitude sur la nature de l'activité, du moins pour certaines composantes de celle-ci. On ne peut définir la production de certaines de ces activités publiques et sociales uniquement sur la base de spécificités techniques. Le problème n'est pas essentiellement technologique mais social. Notre approche vise à appréhender la genèse du produit en mettant à jour les rapports sociaux qui structurent les relations des acteurs.

- Puis, cette offre de service implique des relations durables qui s'inscrivent dans des temporalités différentes. Le temps historique est un facteur essentiel de compréhension de la dynamique de la construction du produit.

- Enfin, cette construction s'appuie pour une part sur des relations de coproduction. Celles-ci peuvent prendre plusieurs modalités et elles sont plus ou moins importantes selon la nature de l'activité. Cet aspect de la production de service rend délicate la formulation d'une fonction de production. À cette approche, on préférera une analyse plus complexe en terme de "mondes de production" permettant d'intégrer les particularités de l'activité (coproduction forte ou faible, standardisation ou spécialisation).

Les ambiguïtés de la nature du produit sont au centre des difficultés théoriques. Afin de comprendre et d'évaluer les différentes conceptions, il nous faut une grille d'analyse permettant de rendre compte de la richesse de l'activité. Le modèle conventionnaliste de "*La justification. Les économies de la grandeur*", développé par Luc Boltanski et Laurent Thévenot ([1991]), semble particulièrement adapté pour fournir la structure de base d'une matrice d'évaluation multidimensionnelle des actions publiques. En envisageant plusieurs "registres de justification", différentes "grandeurs", ce

modèle permet d'éclairer les multiples facettes de l'action et du produit des organismes de service public à vocation sociale.

La méthodologie.

Afin d'élaborer un cadre conceptuel pour une politique d'évaluation des actions publiques, notre recherche repose à la fois sur des investigations théoriques et empiriques. Nos propositions théoriques s'appuient sur les pratiques sociales des acteurs. Nos hypothèses théoriques, enrichies des apports de terrain, viennent éclairer ces pratiques en leur donnant sens.

Les investigations théoriques.

L'objet de notre recherche, l'évaluation du produit des organismes de service public à vocation sociale, nous a amené à mobiliser des travaux appartenant à plusieurs champs théoriques relevant des sciences économiques : économie industrielle, théorie des conventions, théorie de la protection sociale et économie publique. La démarche conventionnaliste, que nous avons choisie de privilégier, nous a conduit à explorer d'autres champs des sciences sociales. Il s'agit essentiellement des travaux portant sur l'histoire et le droit de la protection sociale, la sociologie des organisations et les sciences politiques. À cet égard, nous partageons le point de vue épistémologique défendu par Achille Hannequart et Xavier Greffe pour l'étude des interventions publiques :

"La gestion des productions sociales, si elle devient un jour une science ne saurait être qu'une science appliquée. À ce titre, elle utilisera les paradigmes d'autres sciences, dites pures comme l'économie, le droit ou la sociologie mais les redéfinira également en fonction de la profession qu'elle veut servir. C'est seulement si l'analyse des productions sociales devient multidisciplinaire en ce sens qu'elle pourra se donner une base scientifique avec toutes les conséquences qui en résultent" (Achille Hannequart, Xavier Greffe [1985], p.7).

Avant d'évoquer rapidement les différents courants théoriques retenus pour construire notre cadre conceptuel, il nous faut apporter une précision importante sur notre démarche. L'approche conventionnaliste permet d'analyser dans un même corpus théorique l'évaluation des politiques publiques et sociales et les conditions concrètes de leur mise en oeuvre à travers des organisations. De nombreux travaux maintiennent une dichotomie entre une approche macro et micro-économiques des politiques publiques. Les premiers s'interrogent sur les effets de ces politiques, sur les conditions de régulation de l'économie, tandis que les seconds s'attachent à décrypter l'évolution des organisations bureaucratiques. Dans notre propre option qui vise à fournir un cadre dynamique pour évaluer les interventions publiques, les différentes dimensions du produit résultent à la fois des objectifs des politiques publiques et de ceux des organisations chargées de les "traduire" en actions concrètes. Il y a co-détermination entre les politiques et les actions publiques. Les actions locales sont structurées par le niveau général politique tandis que le niveau politique se nourrit des expériences de terrain.

Au croisement de différentes sous disciplines économiques, notre approche de l'économie du produit est construite à partir de ces apports que nous pouvons pointer :

- **L'économie des conventions**⁴ à travers une conception socioéconomique de celles-ci. La construction sociale du produit pourra être explicitée à travers une interprétation des travaux de Luc Boltanski et Laurent Thévenot ([1991]). Il s'agira d'adapter l'analyse de ces auteurs à notre propre objet d'étude. Par ailleurs, d'autres travaux conventionnalistes permettront de comprendre les modes de régulation du système de protection sociale (Jean-Daniel Reynauld [1989], Olivier Favereau [1989]).

- **L'économie industrielle** à travers les théories de l'organisation et les théories des services. Le modèle des "mondes de production", élaboré par Robert Salais et Michael Storper ([1993]), constitue le principal emprunt aux théories des organisations. Cette approche paraît cohérente avec notre analyse conventionnaliste. L'économie des services, plus spécialement les

⁴ L'économie des conventions n'est pas à proprement parler une sous discipline. Cette école récente offre une approche renouvelée de nombreux problèmes économiques. Par souci de clarté et pour montrer l'importance de cette approche pour notre travail, nous la présenterons de manière approfondie dans le corps de notre réflexion.

travaux sur les relations de service, sera mobilisée pour l'examen de la dimension relationnelle de l'activité des organismes de service public à vocation sociale. Cet apport pourra enrichir le modèle des "mondes de production", notamment en développant le concept de "bureaucratie relationnelle".

- **L'économie publique** à travers le calcul économique public et les théories des biens publics. Dans le domaine du calcul économique public, nous soulignerons les principales difficultés des analyses coûts-avantages, en particulier la méthode de rationalisation des choix budgétaires (Jacques Bravo, Philippe Huet [1973]), pour évaluer les contours du produit. Puis, nous examinerons les apports importants mais partiels des théories relatives aux biens publics.

- **L'économie de la protection sociale et de la santé.** Si l'économie de la protection sociale et de la santé est encore peu développée, elle apporte des éléments de compréhension fondamentaux sur la régulation du système (Jacques Bichot [1992], Catherine Mills [1994], Béatrice Majnoni d'Intignano [1993]). L'économie de la santé, qui connaît actuellement de nombreux développements (Sophie Béjean [1994]), ouvre de nombreuses pistes de réflexion pour l'examen des interventions publiques.

Les investigations empiriques.

Notre thèse s'inscrit dans le prolongement d'un programme de recherche initié par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales⁵. L'objectif fixé à cette recherche était de réfléchir aux problèmes d'évaluation des services fournis par la branche famille de la Sécurité sociale. Notre démonstration et les principaux résultats de notre approche s'appuient sur ce travail. Nous pouvons retracer brièvement les différentes étapes qui ont structuré notre démarche.

⁵ Ce programme de recherche a fait l'objet d'un rapport final ([1996] intitulé "La construction sociale du produit d'un organisme de service public à vocation sociale : le cas des caisses d'allocations familiales".

Phase d'exploration des caisses d'allocations familiales.

Après une période de prise de contact avec différents responsables de caisses d'allocations familiales, trois sites ont été retenus pour nos observations. Les critères de choix entre les différents organismes qui acceptaient le principe de cette recherche, ont été la taille, l'environnement socio-économique et les problèmes rencontrés par ces caisses d'allocations familiales. Lors de longues périodes d'observation au sein des trois caisses d'allocations familiales, notre travail a consisté dans un premier temps à décrypter la "scène", les "coulisses", les "acteurs" et l'"action" de ce "théâtre social" (Erving Goffman [1973]). Cette période a été une étape essentielle pour s'imprégner des "jeux de langage" de l'institution famille (prestations familiales, gestion administrative, action sociale...) et pour prendre conscience des tensions induites par l'incertitude du produit fourni.

Phase de recueil de données quantitatives et qualitatives.

La branche famille produit de nombreux documents sur l'activité des caisses d'allocations familiales. Ces documents ont été une source documentaire importante pour notre analyse. Deux catégories de documents ont été sollicitées :

- Des documents statistiques : statistiques de "production", statistiques sur l'organisation des caisses d'allocations familiales (effectifs, encadrement, etc.), ratio de suivi des performances, ratio de suivi de la qualité...
- Des documents de nature plus qualitative et de prospection : rapports de recherche, compte-rendu de séminaires, rapports d'activité, bilans d'actions menées dans le domaine de l'action sociale, historique de la branche famille et des prestations familiales, etc.

Ce travail documentaire nous a permis d'appréhender les stratégies, actuelles et passées, de l'"institution". Il est à noter une richesse des documents institutionnels dans certains domaines, notamment sur le suivi quantitatif de l'activité, et une documentation plus parcimonieuse dans d'autres, par exemple sur la question du suivi de la qualité.

Phase d'entretiens.

Familiarisé avec le "monde" des caisses d'allocations familiales, nous avons réalisé une série d'entretiens afin d'élaborer une base de données qualitatives sur l'activité de la branche famille. Ces entretiens ont des statuts différents qu'il convient d'explicitier :

- des entretiens informels (type 1) avec la direction des caisses d'allocations familiales portant soit sur les grandes orientations stratégiques, soit sur des sujets très spécifiques (méthode d'évaluation des performances, suivi de la qualité, l'action sociale...)
- Des entretiens (type 2) dont les objectifs étaient plus finalisés avec les responsables de services et les cadres opérationnels. Les principaux points abordés ont été : l'organisation du travail, les indicateurs de contrôle de l'activité, les relations avec les usagers, l'évolution du mode d'encadrement.
- Des entretiens (type 3) ont été réalisés avec les agents de base des caisses d'allocations familiales, les liquidateurs. Une quarantaine d'entretiens semi-directifs ont été réalisés. Dans chaque caisse d'allocations familiales, un panel de techniciens a été sélectionné selon différents critères : l'ancienneté, le type de fonctions occupées, les parcours professionnels (passage de l'action sociale à la gestion administrative, ancien agent d'accueil...), agents résidents (effectue son travail uniquement au sein de la CAF) ou itinérants. La variété du panel a permis de recueillir des opinions différentes et contrastées.

Les entretiens de type 2 et 3 ont été enregistrés et intégralement retranscrits. Ils ont fait ensuite l'objet d'une analyse thématique approfondie et viennent étayer nos propositions théoriques. Il faut préciser le statut des propos qui se trouvent dans la deuxième partie de notre recherche. Ces propos représentent soit des positions significatives, représentations dominantes, ou des positions plus marginales mais associées à des conceptions alternatives de la production de l'offre complexe de services. "*Donner la parole*" aux acteurs est un parti pris de notre recherche, conditionné par l'objet même de notre recherche, la construction sociale du produit. Les principaux intervenants de l'organisation sont non seulement

des acteurs stratégiques, capables de maîtriser des "*zones d'incertitude*" (Michel Crozier, Erhard Friedberg [1977]), mais aussi des acteurs "*cognitifs*", capables de communiquer et d'élaborer des représentations communes (Philippe Lorino [1995]). Cependant, sans une théorie plus générale de fonctionnement de ces organismes, ces propos n'auraient qu'un pouvoir explicatif très limité. L'approche conventionnaliste permet de rendre plus intelligibles ces représentations.

Le plan de la thèse.

Notre recherche comprend cinq chapitres qui s'articulent en deux grandes parties. La première élabore les premières bases théoriques d'une approche conventionnaliste du produit des organismes de service public à vocation sociale. La seconde permet d'approfondir, dans le cas des caisses d'allocations familiales, le schéma d'analyse et les concepts dégagés dans la première. Il ne s'agit pas d'une simple étude de cas mais plutôt d'un travail d'enrichissement théorique de questions traitées de manière déductive. Cet enrichissement se fait à partir d'études minutieuses de terrain. Une telle méthode permet un aller-retour entre le champ théorique et l'observation des pratiques.

La première partie, décomposée en deux chapitres, vise deux objectifs.

Le premier objectif consiste à montrer que les exigences d'évaluation des organismes de service public à vocation sociale font émerger le problème de la définition du produit. Le premier chapitre y est consacré et tente de démontrer les liens entre le souci d'évaluation et la nécessité de mettre à plat les différentes conceptions du produit.

Le second objectif (chapitre II) vise alors à proposer une grille d'analyse de l'ensemble des dimensions de l'activité de ces organismes. Ce second chapitre débute par l'analyse des difficultés que les théories économiques rencontrent pour cerner le produit. L'exposé critique de ces théories permettra de démontrer qu'elles butent toutes sur la définition de l'ensemble des caractéristiques du produit. Puis, nous proposerons notre propre approche d'inspiration conventionnaliste. Analysé comme le fruit d'un processus de coordination, le produit est décortiqué selon un ensemble de dimensions socio-économiques pouvant relever de "*grandeurs*" différentes. Le produit est alors conçu comme le fruit de trois conventions : une convention de légitimité, une convention de fonctionnement et une convention de prescription.

La seconde partie s'appuie sur les investigations effectuées au sein des caisses d'allocations familiales.

Le chapitre trois examine la manière dont les organismes de service public à vocation sociale participent à la cohésion sociale. Les interventions publiques sont marquées par la dimension civique qui peut revêtir des formes diverses. L'analyse de la convention de légitimité, notamment à partir des politiques familiales et sociales, fera émerger les différentes facettes de cette "*grandeur civique*".

La méthode du "poids de l'allocataire", méthode de productivité complexe, disséquée au chapitre quatre, apparaît comme un essai intéressant d'évaluation de l'activité des caisses d'allocations familiales. Cependant, nous montrerons que cette approche est avant tout d'ordre industriel et ne permet pas d'embrasser toutes les dimensions des performances de ces activités. Par ailleurs, nous verrons que la catégorie industrielle n'est pas univoque. L'approche en termes de "mondes de production", reflétant les différentes conventions de fonctionnement, viendra préciser la dimension industrielle.

Enfin, le chapitre cinq tente d'approcher l'activité à partir du travail des agents. Le concept de relation de service sera mobilisé pour cette analyse et permettra de mettre à jour la dimension relationnelle du produit. On verra émerger une figure originale, "la bureaucratie relationnelle". La convention de prescription vient encadrer les relations entre les organismes et les usagers-citoyens et permet de comprendre les tensions entre des impératifs de productivité et des impératifs de qualité de la relation de service.

Première partie :

De l'exigence d'efficacité des organismes de service public à vocation sociale à l'ambiguïté du produit.

Dans son ouvrage *"histoire des choses banales"*, Daniel Roche ([1997]) montre que l'apparition de la société de consommation s'est faite au cours d'un long processus historique d'appropriation des biens. Révélatrice des rapports sociaux à un moment donné dans une société, la conception des biens est le fruit d'une construction sociale conflictuelle entre différents acteurs. La conception de l'eau et de sa gestion, entre bien privé et bien public, illustre ce phénomène de construction où sont en jeu différentes grandeurs.

" L'eau prend place dans la trame des relations sociales et nourrit les débats politiques comme les confrontations savantes; sa consommation, la modification de son rôle et de ses usages sont au coeur des politiques urbaines. Toutefois, les préoccupations pour fournir et garantir les volumes nécessaires à tous les rôles, pour construire et entretenir les équipements de la production et de la distribution, les grands travaux d'adduction ou de pompage ne sont pas séparables de mouvements plus secrets, mettant directement en cause les horizons de la discipline morale et religieuse, les variations de la frontière entre privé et le public, la montée des idéologies médicales et hygiénistes et le changement révélateur des seuils de tolérance quant au sain et au malsain. Des conflits transparissent entre des besoins ludiques, tels qu'on les voit dans la grande scénographie des jardins et des fêtes baroques, et ceux d'une société utilitaire et médicalisée partiellement" (Daniel Roche [1997], p. 152-153).

À la lumière de cet exemple, nous voyons que le produit est le résultat d'un compromis historique entre différentes grandeurs. Dans cette première partie, nous nous interrogerons sur la production publique et sur les performances des services sociaux. Cette interrogation est d'autant plus importante que *"la création de produits apparaît comme la dimension oubliée"*(Armand Hatchuel, Muriel Jougleux, Frédérique Pallez [1996]) des politiques de modernisation de l'État.

La première étape de notre travail consiste à élaborer un cadre théorique pour évaluer la production des organismes de service public à vocation sociale. Il se décompose en deux grandes étapes.

La première (chapitre I) tente de démontrer que l'émergence récente d'une exigence d'évaluation des performances et de l'efficacité des organismes de service public à vocation sociale est étroitement liée à la représentation de la production publique. Afin de cerner les différents enjeux de cette conception du produit et de l'efficacité, il nous faut tout d'abord comprendre le système dans lequel les organismes de service public à vocation sociale évoluent. Le système sera analysé à l'aide de trois conventions qui seront discutées et explicitées tout au long de notre travail. Puis, nous montrerons que l'évaluation, conçue comme procédure de production de jugements et de recherche de compromis dont il faut examiner les conditions relatives de stabilité, peut déboucher sur une réflexion relative aux différentes dimensions du produit, ayant toutes une certaine légitimité.

La seconde (chapitre II) a pour objectif de fournir une grille d'analyse pour évaluer la production des organismes de service public à vocation sociale. Une telle approche permet de saisir la complexité de la production des services sociaux en "mettant à plat" les différentes dimensions possibles du produit. Pour montrer la richesse de cette approche conventionnaliste, nous verrons successivement que les gestionnaires et les économistes n'offrent qu'une solution partielle à ce problème. La théorie conventionnaliste permet une démarche intégrée de la production publique.

CHAPITRE I : DE L'ÉMERGENCE D'UNE DEMANDE D'ÉVALUATION DES PERFORMANCES DES ORGANISMES DE SERVICE PUBLIC À VOCATION SOCIALE À UNE INTERROGATION SUR LA NATURE DU PRODUIT.

L'exigence d'évaluation des performances des services publics est devenue une préoccupation majeure des pouvoirs publics dans les années 1980 en France. Cette forte demande d'évaluation n'est ni une spécificité française, ni une interrogation tout à fait nouvelle. En effet, beaucoup de pays européens¹ se sont lancés dans de vastes programmes d'évaluation à la même époque (voir les conclusions du rapport "MEANS" rédigées par Eric Monnier et Jacques Toulemonde [1993]). Aux États-Unis, les pratiques évaluatives sont plus anciennes². Dans le cas de la France, le rapport Nora soulignait, dès les années 1960, la nécessité d'évaluer les performances des entreprises publiques et l'obligation pour celles-ci de rechercher l'efficacité, le rendement, au même titre que les entreprises privées. Néanmoins, les questions d'évaluation des performances connaissent une actualité très importante et concernent des activités diverses : l'éducation, la recherche, la santé, la police, la protection sociale... Cette forte demande d'évaluation apparaît dans un contexte de crise socio-économique : persistance de taux de chômage élevés (surtout de longue durée), précarité de l'emploi, phénomènes d'exclusion d'une partie de plus en plus importante de la population (nouveaux "pauvres")...

L'objectif central de ce chapitre est de montrer que l'émergence d'une demande d'évaluation des performances des organismes de service public à vocation sociale peut déboucher sur une interrogation sur la nature des interventions de ces organismes. L'évaluation, quelles que soient les méthodes retenues, est sous-tendue par une conception implicite ou explicite du produit. Si les enjeux de l'évaluation ne se limitent pas à cette question, on ne peut l'occulter. On ne peut évaluer *"un objet qui n'est pas*

¹ Dans le cadre de la communauté économique européenne, il y a obligation pour les politiques structurelles financées en son sein depuis 1988 d'évaluer ex-ante et ex-post leurs impacts.

² L'évaluation des politiques et des actions publiques est une activité beaucoup plus ancienne. Elle aurait été pratiquée en Chine 20 000 ans avant Jésus-Christ (Jacques Plante [1991],p.30). Cependant, elle ne devient un champ spécifique d'étude qu'au 20^{ème} siècle.

défini et qui n'appartient à personne" (Jacques Plante [1991], p.38.). L'évaluation pose des problèmes de choix de méthodes d'expertise ou de mesure mais aussi, de façon peut-être plus fondamentale, des choix sur l'objet pertinent auquel la mesure va s'appliquer. Quand on évalue un organisme tel qu'une caisse d'allocations familiales, la question essentielle n'est pas seulement d'opter pour une méthode d'approche et de mesure des performances (évaluation ex-ante, ex-post, pluraliste, etc.) mais elle est aussi et surtout de définir ce qu'est l'offre de cette organisation et les résultats de ses actions. La question première avant toute évaluation³ n'est plus la méthode mais la définition du rôle de l'organisme.

Avant d'aborder les problèmes de l'évaluation, nous examinerons la notion d'organisme de service public à vocation sociale afin de cerner les enjeux relatifs à la conception du produit. Nous proposerons un certain nombre d'hypothèses permettant de les analyser [section I]. Ensuite, nous montrerons l'importance que les questions d'évaluation ont pris ces dernières années et en quoi elles renouvellent une problématique plus ancienne. Nous présenterons les acteurs de cette demande et les rôles que ceux-ci jouent dans le développement de l'évaluation [section II]. Les principaux acteurs de la demande d'évaluation étant identifiés, il s'agira de s'interroger sur les raisons de cette demande. Nos interrogations se situeront à un niveau global (macro-économique). Nous analyserons les différentes dimensions de la crise de l'État providence : financière, de légitimité, de remise en question de ses modes de fonctionnement et de ses performances... L'objectif n'est plus d'analyser l'ensemble de cette crise mais plus modestement de montrer le lien avec notre problématique concernant le produit. Nous tenterons de répondre à la question suivante : la crise de l'État providence n'est-elle pas aussi et surtout une crise de représentation de son action ? [section III]. Nous focaliserons ensuite notre analyse sur les mode de régulation du système. À ce niveau plus local (micro-économique), il s'agira de cerner les différents facteurs de cette demande d'évaluation. Nous distinguerons les organismes de régulation du système qui exercent à la fois une fonction de surveillance et de régulation et les organismes qui produisent les services aux usagers. En effet, les interrogations et les demandes ne sont pas de même nature [section VI].

³ Il s'agit avant tout d'une priorité qui se place sur un plan logique. Dans la pratique, il se peut que les accords portant sur la nature du produit se construisent en même temps que la méthode de son évaluation.

SECTION I. QU'EST-CE-QU'UN ORGANISME DE SERVICE PUBLIC À VOCATION SOCIALE ?

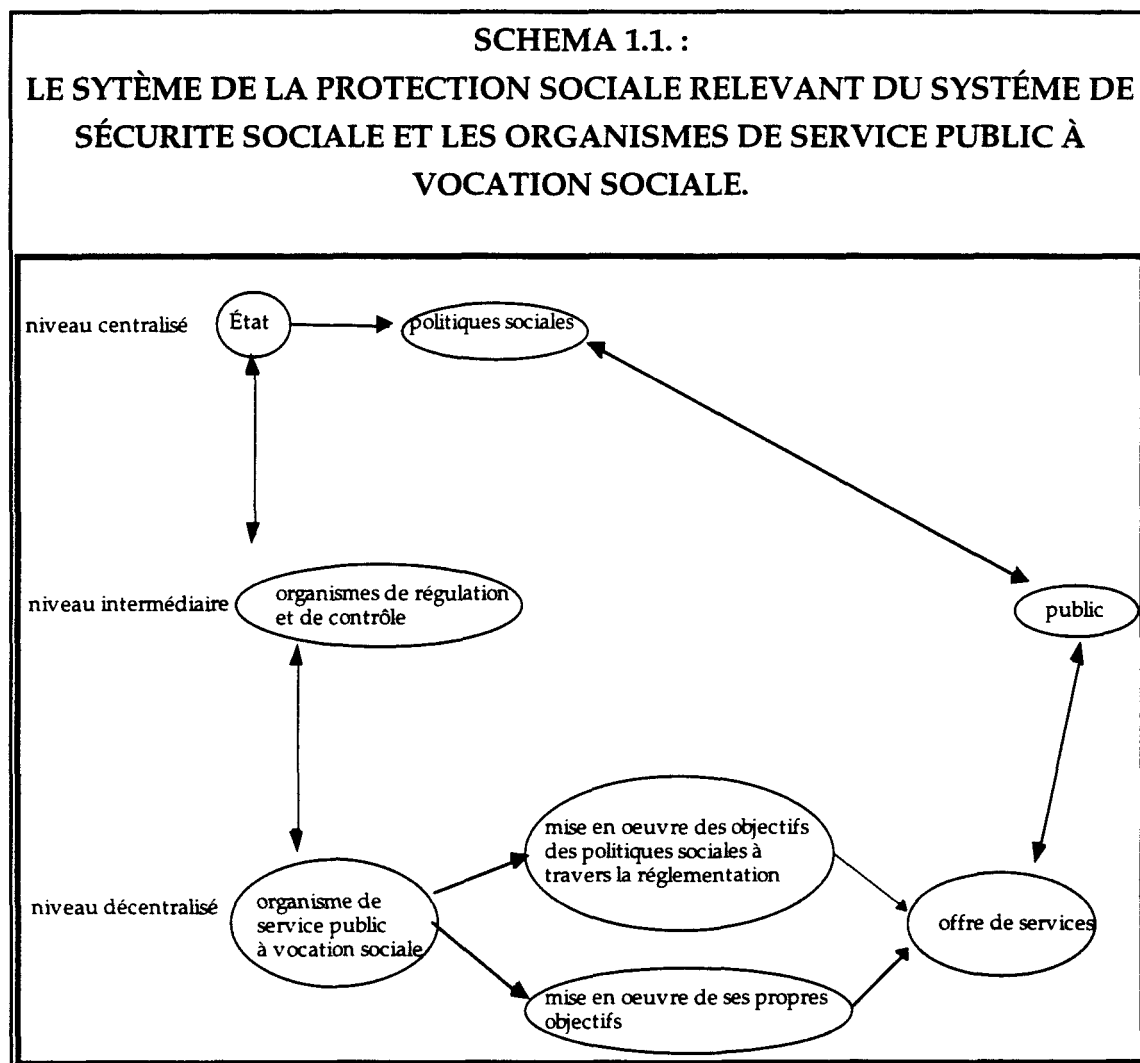
L'évaluation des performances des organismes de service public à vocation sociale est une question à la fois ancienne et nouvelle. En effet, à travers l'évaluation, c'est tout un mode de fonctionnement et de légitimité des actions de ces organismes qui est en jeu. Mais avant d'aborder l'actualité de cette question, il nous semble nécessaire de préciser ce que nous entendons par organisme de service public à vocation sociale.

Qu'est-ce qu'un organisme de service public à vocation sociale ? Est-ce une administration, une bureaucratie, une organisation ? Cette appellation n'est pas une catégorie habituelle du champ de l'économie ou de la sociologie des organisations, ni de la comptabilité nationale. Il est toujours difficile ou même parfois impossible de définir de façon formelle une organisation (Kenneth Arrow [1974], p.35). La catégorie d'organisme de service public à vocation sociale ne prend sens qu'à travers le système de protection sociale relevant du système de Sécurité sociale⁴. Il nous faut décrire d'abord ce système avant d'aborder les principales caractéristiques de ces organismes.

⁴ Notre analyse portera uniquement sur le régime général de la Sécurité sociale. La définition du régime donnée par la commission du bilan en 1981 est la suivante : *"c'est l'ensemble des dispositions déterminant les droits et charges d'une catégorie de personnes au regard de la Sécurité sociale. Au sein du régime, la protection est assurée par les caisses, qui sont des organismes autonomes et disposent d'une comptabilité complète"*. Les analyses portant sur le régime général pourraient s'étendre à l'ensemble des régimes moyennant certains aménagements.

1.1. Les organismes de service public à vocation sociale et le système de protection sociale relevant du système de Sécurité sociale.

Les organismes de service public à vocation sociale appartiennent à un système comportant différents acteurs, différents niveaux de prise de décision, différents modes de régulation [schéma 1.1.].



On peut dégager trois grands niveaux : un niveau centralisé ou institutionnel, un niveau intermédiaire ou de régulation et un niveau décentralisé ou de mise en oeuvre des actions. La description successive de ces différents niveaux permettra de mieux cerner les caractéristiques et les rôles de ces organismes.

A. Le niveau centralisé ou les institutions étatiques.

Dans la représentation traditionnelle de l'économie publique, l'État est défini *"comme l'ensemble des pouvoirs publics d'une nation, constitutionnellement organisés ainsi que les administrations de tous niveaux qui en dépendent."* (Jean Bénard, [1985], p.22). Sans remettre en cause cette définition, celle-ci nous apparaît trop globale et ne permet pas de cerner le rôle des pouvoirs publics qui décident des politiques sociales et celui des acteurs qui mettent en place ces politiques. Dans la vision micro-économique traditionnelle, l'État *"est un agent unitaire et homogène, parfaitement informé, dont les objectifs spécifiés et cohérents symbolisent l'unité de la collectivité. Il est en outre tout puissant, grâce aux moyens d'action dont il dispose sur les institutions comme sur les relations entre agents."* (Colette Voisin [1994], p.44).

La politique de protection sociale ne se réduit pas à un ensemble de mesures décidées par ces pouvoirs publics mais apparaît comme un "jeu complexe d'acteurs". La politique sociale prend alors toute son "épaisseur" et le rôle de l'État se différencie de celui des administrations centrales ou locales. Michel Aglietta et Anton Brender soulignent le *"double visage de l'État : l'unité du processus politique qui institue des normes et la pluralité des processus administratifs qui les gèrent"* (Michel Aglietta et Anton Brender [1984], p.113)

Quel est alors ici le rôle de l'État ? Il apparaît d'abord comme une institution, c'est à dire qu'il fixe les fondements du système. Claude Ménard définit une institution *"comme un ensemble de règles socio-économiques mises en place dans des conditions historiques, sur lesquelles les individus ou les groupes d'individus n'ont guère de prise, pour l'essentiel, dans le court et le moyen terme."*(Claude Ménard [1993], p.15).

L'État, dans sa dimension institutionnelle, élabore donc un cadre d'action qui donne sens aux activités des organismes chargés de le servir. Si le cadre d'action paraît relativement rigide sur le court terme, il n'est pas pour autant naturel. Dans une perspective de long terme, il est une réalité construite résultant des interactions de l'ensemble des acteurs participant à la politique sociale. Il n'est pas arbitraire mais résulte de rapports de pouvoirs, passés et présents : rapports de pouvoirs entre les différents ministères chargés de la protection sociale, pression des administrations et de certains groupes professionnels, prise de parole des usagers...

Dans sa dimension institutionnelle, l'État a par ailleurs une mission identitaire consistant à orienter les actions vers la satisfaction de l'intérêt général. Dans "l'idéologie de l'intérêt général", François Rangeon ([1986]) montre que la notion d'intérêt général est un concept idéologique. L'idéologie n'a pas ici de connotation négative mais se définit comme un système institutionnel de représentations. L'intérêt général, que ce soit sous des formes naturelles anciennes d'intérêt public (Platon) et d'intérêt commun (Aristote), ou sous sa forme religieuse de bien commun (Saint Thomas) ou sous une forme plus rationnelle de bien public (Hobbes), est une représentation institutionnalisée du lien social.

Il nous faut préciser la notion de règle qui fonde la dimension institutionnelle de l'État. Pour cela, une analogie forte apparaît avec l'analyse conventionnaliste du système de santé de Sophie Béjean ([1994]). Les règles dont il est question ici sont d'une nature particulière et se différencient des règles de contrôle et de régulation que nous étudierons par la suite. En effet, ces règles sont des règles-conventions qui justifient l'intervention de l'État. Nous les qualifierons de règles de légitimité ou de convention de légitimité. Cette convention de légitimité ne relève ni de ce qu'Olivier Favereau ([1989]) appelle des règles-contraintes (intentionnalité nulle des acteurs), ni des règles-contrats (intentionnalité infinie des contractants). Ces règles de légitimité, dont la genèse relève des interactions des différents acteurs (passés et présents) participant au système de protection sociale, fondent la raison d'être de ce système et en assurent la stabilité. Dans le cadre du système de santé, Sophie Béjean ([1994]) montre que cette convention de légitimité (convention d'activité dans son approche) explique l'éthique professionnelle de désintéressement, la légitimité, l'indépendance de la profession médicale et le caractère tutélaire du bien santé. Cette analyse peut se généraliser à l'ensemble du système de protection sociale. La convention⁵ de légitimité va justifier les missions de service public des organismes de protection sociale : l'égalité dans l'accès et le traitement des prestations, le financement socialisé de celles-ci, le caractère de bien collectif de la protection sociale...

Cette convention de légitimité fonde l'intervention de l'État comme institution. L'évaluation pourra porter sur celle-ci, et sa remise en question implique une remise en cause des fondements même du système de protection sociale et des missions de services publics assurés par ces

⁵La notion de convention sera plus longuement discutée dans le chapitre II.

organismes. Par ailleurs, l'État intervient comme acteur dans la mise en place des politiques sociales. Il joue à la fois le rôle de contrôleur et de régulateur.

B. Le niveau intermédiaire : contrôle et régulation.

À ce niveau intermédiaire, on peut distinguer les fonctions de contrôle (surveillance) et les fonctions de régulation. Ces deux fonctions peuvent être assumées par des organismes différents ou par un même organisme. La fonction de contrôle consiste essentiellement en la vérification de la bonne affectation des fonds publics. Dans le système administratif français, le corps d'inspection générale des finances, la cour des comptes et l'inspection générale des affaires sociales pour les organismes de Sécurité sociale assurent cette mission. Outre cette dimension de contrôle, ces organismes de surveillance peuvent avoir un rôle de conseil, notamment en matière de gestion. Mais ils exercent, avant tout, une tutelle financière.

La fonction de régulation, à ce niveau, est plus complexe et plus fondamentale que celle de contrôle. Elle comporte plusieurs facettes. Tout d'abord, elle joue un rôle d'interface entre les organismes et les représentants de l'État. Cette interface consiste à la fois à négocier les modalités de régulation du système (financière, affectation des ressources naturelles et du personnel...) et en une remontée d'informations sur les actions de ces organismes. Elle assure aussi une fonction de "traduction" des politiques familiales.

Nous avons vu que la règle de légitimité forme un cadre d'action mais elle n'a pas pour fonction de déterminer les modalités de cette action. Le système de protection sociale est aussi articulé par des règles de contrôle et de régulation. Cet ensemble de règles forme la "règle du jeu" du système. Ces règles sont aussi des conventions qui sont sujettes à interprétation :

"L'élaboration des règles nous apparaît comme un enjeu social. Elle peut être, elle est souvent disputée entre différents groupes (ou différents individus). Elle peut donner lieu à conflit, parfois ouvert, parfois même violent, parfois institué (des règles de discussion sont prévues), parfois caché." (Jean-Daniel Reynaud [1989], p.31).

Cependant, cette convention ne porte plus sur les fondements du système de protection sociale mais sur les mécanismes de fonctionnement de celui-ci. On l'appellera convention de fonctionnement. La convention de légitimité permet de comprendre pourquoi le système fonctionne tandis que la convention de fonctionnement permet de comprendre comment celui-ci s'articule et fonctionne. Une remise en cause de cette convention de fonctionnement n'est pas de même nature que celle de la convention de légitimité. En effet, on peut vouloir changer les modes de fonctionnement de l'action de l'État, notamment dans un souci d'une plus grande efficacité, sans remettre en question la légitimité des interventions de celui-ci. Cette convention de fonctionnement peut être dénoncée seulement par les organismes tandis que la convention de légitimité peut être remise en cause à la fois de l'intérieur (les organismes de protection sociale) et de l'extérieur (les usagers). La remise en question de la convention de fonctionnement porte sur les "règles du jeu" et non sur le jeu lui-même.

La convention de légitimité et la convention de fonctionnement permettent de définir le rôle de l'État à la fois comme le garant du jeu et comme l'acteur du jeu. Le rôle essentiel de ce niveau intermédiaire est de réguler ce système à travers la convention de fonctionnement. Cette dernière apparaît comme une contrainte pour l'action et une résultante de celle-ci. Les analyses de Jean-Daniel Reynaud ([1989]) montrent que la contrainte et la régulation ne sont pas antagonistes. Olivier Favereau développe une même conception de la règle qui apparaît toujours comme un compromis :

"Bref, il n'y a pas de contrainte pure ni de contrat pur, et les formes intermédiaires ne doivent pas être comprises comme l'addition de contrats purs et de contraintes pures (ce que l'on trouve dans les modèles d'incitation) mais comme la construction d'objets de compromis entre ces deux extrêmes"(Olivier Favereau [1989], p.289).

Le niveau centralisé et le niveau intermédiaire représentent le rôle des pouvoirs publics. Ces pouvoirs publics délèguent aux organismes décentralisés la mise en oeuvre des politiques de protection sociale. Ces conventions permettront de justifier et de fonder les buts de ces organismes.

C. Le niveau décentralisé ou de mise en oeuvre de la protection sociale.

C'est à ce niveau que se situent les organismes de service public à vocation sociale qui font l'objet de notre étude. Avant de proposer une méthode d'approche et d'examiner les principales caractéristiques de ces organismes, il nous faut montrer le rôle de ceux-ci dans le système de protection sociale. Tout d'abord, ces organismes jouent deux rôles essentiels : l'un étant de mettre en oeuvre la politique décidée au niveau centralisé et cela à travers une réglementation déterminant les conditions d'attribution des différentes prestations⁶, l'autre consistant dans la mise en oeuvre d'une politique propre de protection sociale. Ces deux missions aboutissent à définir une offre de service ou plus exactement une "prescription" de service (Armand Hatchuel [1994]). Nous emploierons de préférence le terme de prescription pour souligner les caractéristiques particulières de l'échange qui s'établit entre ces organismes et les usagers. Tout d'abord, il s'agit d'un échange dont la coordination est non marchande (les prix ne jouent pas de rôle). Les usagers n'achètent pas les services du système de protection sociale bien qu'ils en bénéficient de façon collective mais aussi individuelle. Dans un système de financement socialisé, les contributions ne correspondent pas aux prix du service de protection. Il en serait autrement dans un système privé d'agence de protection tel que celui théorisé par Robert Nozick ([1974]). Nous verrons, dans le chapitre deux, pourquoi un système d'assurances sociales est plus "efficace" (selon certains critères) qu'un système privé d'assurance et cela sur la base des développements de l'économie de l'information.

D'autre part, le terme de prescription de service permet de ne pas réduire l'échange à un simple acte d'achat et de restituer toute l'épaisseur de l'échange. L'utilisateur est à la fois le bénéficiaire et un acteur de la prescription. En effet, il peut exercer une prise de parole directe lors des rencontres de service et indirectement à travers les représentants des usagers au conseil d'administration. Nous préférons alors le terme de bénéficiaire ou d'utilisateur à celui de client ou de consommateur.

La description de cet échange nous permet de parler d'une troisième convention. Cette convention, qualifiée de convention de prescription,

⁶ Nous employons ici le terme prestation au sens juridique : une prestation est un droit défini par le code de la Sécurité sociale.

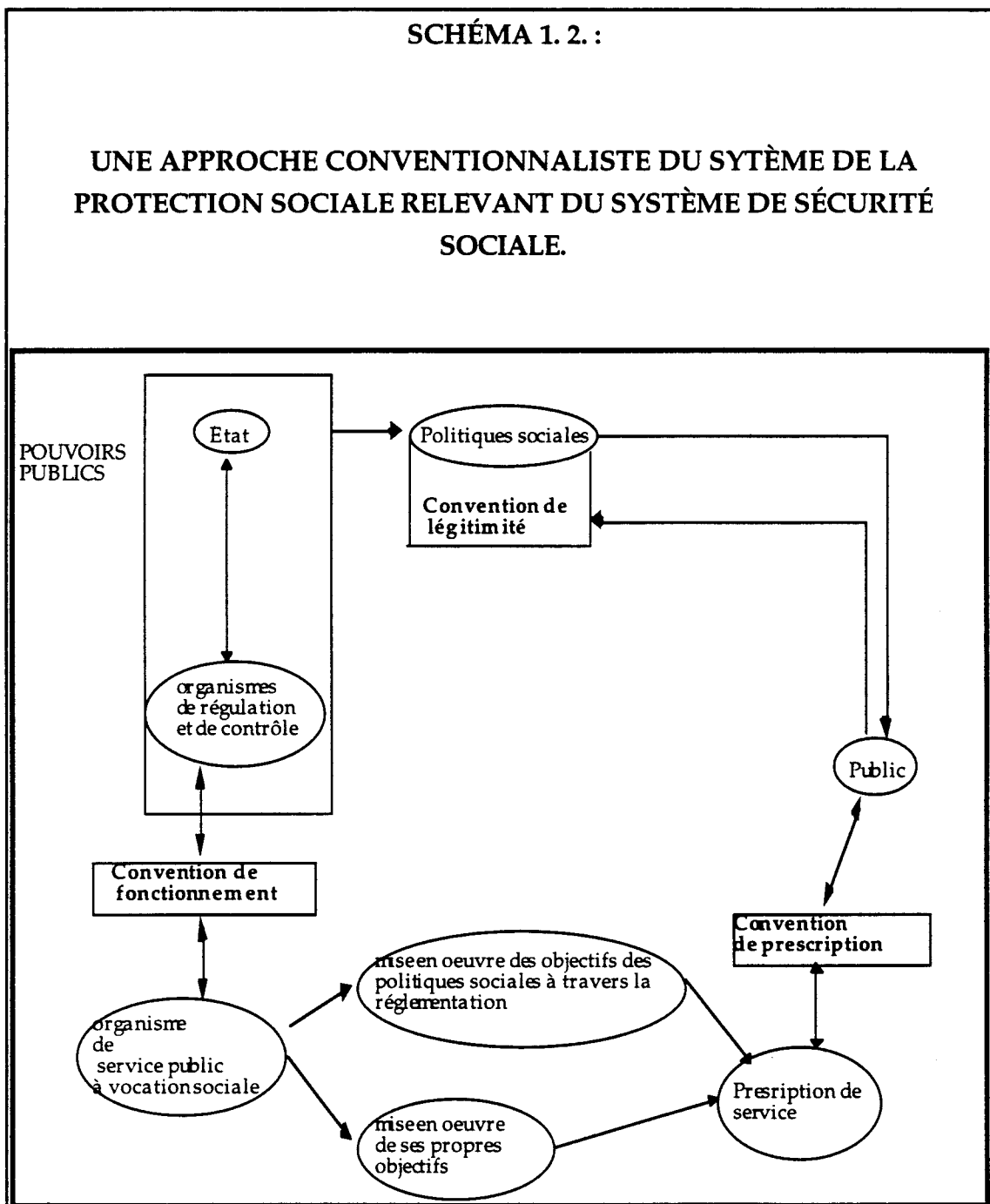
régule les échanges entre les organismes et les usagers. Il s'agit d'une convention dans la mesure où les attentes réciproques des usagers et des organismes de protection sociale sont le plus souvent implicites bien qu'on assiste à un développement de chartes énonçant explicitement les droits des usagers. L'analyse de cette convention permet de comprendre la coordination de l'échange et de préciser le rôle que joue l'utilisateur dans la définition du service dont il fait l'objet : peut-il exprimer ces besoins, ces attentes ? n'est-il qu'un simple assujéti ou est-il coproducteur/coprescripteur⁷ de l'activité ? Par ailleurs, cette convention de prescription traduit un jugement sur la nature et la qualité des services rendus. Le jugement porte sur l'action des organismes qui représente une mise en oeuvre des politiques de protection sociale.

L'utilisateur peut remettre en cause cette convention sans pour autant dénoncer la légitimité de la politique : il peut simplement vouloir exercer une prise de parole plus importante sur la définition du service ou vouloir améliorer la qualité de celui-ci. Par contre, l'utilisateur peut remettre en cause la convention de légitimité en se référant à la convention de prescription. Nous avons deux mécanismes différents qui s'apparentent aux mécanismes de "voice" et d'"exit" décrits par Albert O. Hirschman ([1970]). En effet, on peut exercer une prise de parole afin d'améliorer une action sans remettre en question cette action. Par contre, on peut vouloir faire défection, c'est à dire remettre en cause l'action elle-même. Achille Hannequart et Xavier Greffe ont montré toute l'importance de ces deux mécanismes dans la mise en oeuvre des interventions sociales :

"Un système social qui pourrait seulement compter sur la sortie serait donc un système très pauvre, surtout lorsque l'intérêt en cause est complexe et demande donc une formulation appropriée. La parole, comme la sortie, joue un rôle irremplaçable dans une bonne répartition des ressources sociales. Si ces caractéristiques sont plus floues, cela vient de ses conditions propres et ce ne saurait être une raison pour ne pas lui donner la place qui lui revient" (Achille Hannequart et Xavier Greffe [1985], p.79)

⁷ Armand Hatchuel distingue la notion de coproduction et de coprescription : "Nous proposons de distinguer entre une coproduction qui serait plutôt l'accompagnement parfois indispensable d'un modèle de service largement prescrit par le prestataire, et une coproduction qui serait plutôt une prescription parce qu'elle résulte de l'étendue de la prescription laissée au client" (Armand Hatchuel [1994],p.80).

Le système dont nous venons de décrire les principales caractéristiques, peut présenter des formes diverses. Il peut être plus ou moins centralisé, les pouvoirs entre les différents niveaux plus ou moins formels, les organismes de contrôle et de régulation plus ou moins nombreux, l'autonomie des unités de base plus ou moins forte... Cependant, l'architecture du système et ses principaux modes de fonctionnement correspondent à cette structure que nous pouvons reprendre dans le schéma suivant :



Ce schéma constituera le fil directeur de notre travail et sera explicité et commenté tout le long de notre étude. Il nous permettra de réinterpréter la notion de bien public.

1.2. Caractéristiques des organismes de service public à vocation sociale et hypothèses théoriques en vue de l'analyse de leur fonctionnement.

Après avoir présenté les caractéristiques essentielles de ces organismes, nous en proposerons une approche d'essence conventionnaliste. Cette analyse ne sera pas axée, dans un premier temps, sur la structure de ces organisations⁸. Il ne s'agira pas de déterminer si ces organismes sont des bureaucraties ou toute autre forme d'organisation. En effet, dans la perspective de définir la nature du produit, il nous semble important de comprendre avant tout les raisons d'être de ces organismes. Pour cela, nous proposerons une analyse qui se rapporte aux finalités de ces derniers.

A. Les caractéristiques des organismes de service public à vocation sociale.

Nous ne voulons pas dresser un inventaire exhaustif de ces caractéristiques mais plutôt pointer quelques traits saillants de ces organismes. Nous présenterons ces éléments selon un ordre croissant d'importance, eu égard à notre sujet.

Les organismes en question sont tout d'abord des organismes non marchands. Selon une définition classique de la comptabilité nationale, est considérée comme non marchande toute "*activité de production de biens ou services dont la vente couvre moins de 50% de leur coût et dont le solde est financé par des crédits publics.*" (Jean Bénard [1985], p.27). C'est l'une des caractéristiques essentielles des organismes non marchands (nonprofit) selon Burton A. Weisbrod ([1988]). Plus précisément, dans le cas qui nous

⁸La notion de "*mondes de production*" sera introduite au chapitre IV pour analyser la dimension industrielle du produit.

occupe, il s'agit d'offrir des services gratuits (pas de transaction passant par le marché). Ces organismes non marchands sont aussi des organismes publics. On ne se réfère pas au statut juridique des unités de base. Ils peuvent être publics ou privés. Mais, on considère qu'ils sont publics dans la mesure où ils appartiennent à un système d'acteurs dont l'un au moins est lié à la représentation nationale.

Nous avons parlé jusqu'ici d'organisation sans en donner de signification bien précise. En s'appuyant sur les travaux de Doeringer et Piore [1971]⁹, l'organisation sera définie comme un espace structuré par un ensemble de règles internes (d'efficacité, de fonctionnement...) mais aussi de règles externes (conditions d'attribution de certains services, certains investissements...). Cette définition peut paraître sommaire mais elle est néanmoins suffisante pour notre analyse. Elle permet de souligner que ces organismes possèdent une certaine autonomie et ne sont pas un simple rouage du système. Ce point est important dans la mesure où les règles internes et les règles externes peuvent être source de conflit, notamment dans la définition du produit.

Il nous faut maintenant faire intervenir le rôle d'un acteur dont nous n'avons pas encore parlé : le public. En effet, ces organismes sont à vocation sociale, c'est à dire qu'ils remplissent une mission de service public. L'objectif de ces organismes ne peut être le profit mais le service de tous les publics relevant de leur compétences. Cela ne veut pas dire que cet objectif soit le seul. Ces organismes peuvent avoir aussi comme but l'efficacité dans la bonne gestion des fonds publics. Mais cela veut dire que l'objectif de service public, le plus fondamental et le plus légitime, est la raison d'être de ces organismes. D'ailleurs, la définition juridique du service public, telle celle proposée par Jean-François Lachaume ([1989],p.23), souligne ce dernier point :

" le service public est une activité d'intérêt général assumée par une personne publique ou, sous son contrôle, par une personne privée et qui est soumise, à des degrés variables suivant le cas, à un régime exorbitant du droit privé"

Des conflits d'objectifs peuvent exister concernant la nature des activités. La distinction entre les buts de missions et les buts de système (Henry Mintzberg [1986], Jean Nizet et François Pichault [1995]) sera introduite lors de l'étude des caisses d'allocations familiales (chapitres III) et

⁹ Peter B. Doeringer et Michael J. Piore ([1971], p.1-2) définissent un marché interne comme *"an administrative unit, such as a manufacturing plant, within which the pricing and allocation of labor is governed by a set of administrative rules and procedures."*

permettra de comprendre les tensions qui traversent ces organismes. Ce dernier point permet de mettre l'accent sur un caractère essentiel pour l'analyse du produit. En effet, ces organismes de service public à vocation sociale produisent non des biens mais des services. L'économie publique non marchande ne distingue pas les biens et les services. " *L'économie publique non marchande*, écrit Jean Bénard ([1985], p. 99), *comprend l'ensemble des activités économiques gérées par la puissance publique produisant des biens non vendus sur le marché et opérant des redistributions de revenus et (ou) de richesses entre les individus.*" Il ajoute en note de bas de page : " *Par biens nous entendons par la suite indistinctement les biens matériels et les services dotés d'utilité et de rareté, qui, de ce fait, sont seuls justiciables d'affectations rationnelles et, donc, de calcul économique.*" ([1985], p. 11 note 1)

L'activité de ces organismes est une offre de services dont les différentes dimensions peuvent être source d'interprétation. Ces interprétations peuvent être "convergentes" ("consensus") ou divergentes ("conflit"). Il est peut être nécessaire de faire une remarque à propos de la distinction entre bien et service. Nous ne voulons pas affirmer que la production de bien (matériel ou tangible) n'est jamais source d'interprétations et celle de service toujours à interpréter. En effet, pour la production de certains biens, il peut y avoir différentes interprétations de la nature de l'activité et de ses effets (voir Armand Hatchuel [1994]).

Par ailleurs, la production de certains services peut laisser une faible marge d'interprétations sur les résultats de l'activité. Certains services marchands (hôtellerie, commerce, transports...) sont dans cette situation.

Dans le cas des organismes de service public à vocation sociale, il y aura des interrogations et des ambiguïtés plus ou moins fortes selon la nature du service. Ces interprétations sont importantes dans la mesure où il s'agit d'une offre de services complexes mais aussi parce que ces services ont pour impact le social.

B. Nos hypothèses théoriques : trois conventions fondamentales permettant l'analyse du produit et des performances des organismes de service public à vocation sociale.

Les caractéristiques ainsi définies ont permis de préciser l'ensemble des termes de cette catégorie. Cependant, il nous faut proposer une définition qui mette en avant les objectifs de ces organismes. En effet, les objectifs d'une organisation, c'est-à-dire d'une coalition d'agents,

structurent la coordination de ceux-ci et définissent les caractéristiques des outputs (Eric Brousseau [1993]).

Spécialiste du système de protection sociale français, la sociologue Antoinette Catrice-Lorey¹⁰ proposait la définition d'un tel organisme:

" Une organisation de service est une organisation qui n'a pas en elle-même sa raison d'être, qui ne porte pas sa fin en elle-même; loin de fonctionner selon les objectifs définis par ses intérêts propres, elle se doit de travailler de manière désintéressée pour le meilleur profit de ses clients, c'est à dire d'apporter une réponse à des besoins qui lui sont étrangers." (Antoinette Catrice-Lorey [1973], p.20). Cette définition est intéressante à double titre : d'une part, elle souligne le fait que ces organismes produisent des services et, d'autre part, qu'il existe une certaine ambiguïté sur la nature des missions confiées à ces organismes. Cependant, elle ne permet pas d'analyser la nature même de ses activités.

Sur la base du schéma présenté précédemment (schéma 1.2.), nous proposons d'analyser les organismes de service public à vocation sociale comme des organisations telle que les caractéristiques de leurs produits dépendent de trois conventions : une convention de légitimité, une convention de fonctionnement et une convention de prescription de service. Plus précisément, les caractéristiques du produit sont liées à l'interprétation de ces trois conventions. Une telle définition permet une vision globale de l'activité de ces organismes (dimensions administratives et dimensions d'action sociale). Une interprétation différente de ces conventions ou l'accent mis sur l'une d'entre-elle se traduit par des caractéristiques particulières du produit.

Les organismes de service public à vocation sociale peuvent être analysés à partir de ces trois conventions. le produit, réalité complexe, en dépendra. L'évaluation des performances de ces organismes n'en sera que plus délicate. Par ailleurs, l'étude des politiques familiales et sociales, du fonctionnement des caisses d'allocations familiales et des rencontres de service entre l'usager et l'agent de base permettra d'explicitier la genèse de ces conventions.

¹⁰ En fait, elle proposait de définir une administration de Sécurité sociale.

SECTION II. LA MISE EN PLACE DE L'ÉVALUATION EN FRANCE.

Si l'évaluation des politiques publiques devient une préoccupation majeure des pouvoirs publics, les premières expériences d'évaluation en la matière remontent au début du siècle. Cependant, le développement récent de l'évaluation s'inscrit dans une nouvelle perspective. En effet, il ne s'agit plus seulement de mesurer l'impact des politiques sur les cibles choisies mais aussi de s'interroger sur les "performances" des organismes dans la mise en oeuvre de ces politiques. La phase actuelle de l'évaluation des politiques publiques correspond à une interrogation sur la modernisation des administrations. À travers la mise en place d'organismes d'évaluation, on assiste à une institutionnalisation de celle-ci.

2.1. Les précurseurs : Alfred Binet, Ralph Tyler.

L'évaluation des politiques publiques a concerné au début du siècle l'efficacité du système éducatif. La première enquête réalisée en France en 1904 est due à Alfred Binet. Il s'agissait de mettre en oeuvre une méthode permettant de repérer les élèves classés "anormaux" afin de leur donner un enseignement spécifique, adapté à leur niveau d'intelligence. Les échelles de Binet permettent un classement des élèves par niveaux d'intelligence, déterminés par le quotient intellectuel. Cependant, l'étude la plus importante et la plus décisive a lieu en 1932 aux États-Unis. Elle concerne aussi le système éducatif et elle est menée par Ralph Tyler. Il s'agit de savoir si des élèves qui ont eu un programme moderne d'études secondaires poursuivaient leurs études avec le même succès que des élèves issus du système scolaire traditionnel (Egon G. Guba, Yvonna S. Lincoln [1989], p.27-28).

Le développement de ces démarches évaluatives va être croissant jusqu'à son apogée avec la phase de rationalisation des choix budgétaires. Le point commun à ces évaluations est leur optique gestionnaire. Il s'agit avant tout de mieux maîtriser les coûts et de contrôler si les objectifs définis a priori ont bien été atteints. L'évaluation est perçue comme une simple

technique. La nouvelle phase de développement de l'évaluation veut dépasser cette conception gestionnaire.

2.2. L'évaluation des politiques publiques et la modernisation de l'administration.

Le nouveau dispositif d'évaluation des politiques publiques s'inscrit dans le cadre du renouveau du service public (voir encadré 1.1.). L'objectif n'est plus seulement, même si cela reste essentiel, de mieux maîtriser les dépenses. À cette nouvelle conception de l'évaluation va être associée une nouvelle conception des politiques publiques. Celle-ci va être conçue comme un processus interactif entre l'ensemble des acteurs concernés. Nous reviendrons sur ce point quand nous aborderons le rôle des différents acteurs dans la demande d'évaluation. Ce qui est à souligner ici est que le problème d'évaluation des performances des organismes, qui mettent en oeuvre les politiques publiques, s'inscrit dans cette évaluation des politiques publiques. Cette nouvelle perspective soulève des interrogations qui concernent directement notre problématique. En effet, on ne considère plus ici les objectifs à priori. Les objectifs font maintenant partie intégrante de l'action. Il en résulte une incertitude plus grande sur la nature même du produit.

ENCADRÉ 1.1. :

La circulaire du 23 février 1989 relative au "*renouveau du service public*" précise les grands axes de ce changement :

- Le premier concerne la rénovation des relations de travail au sein de la fonction publique. Cela passe notamment par la rénovation de la politique du personnel.
- Le second porte sur l'amélioration de l'accueil et du service au sens de la fonction publique.
- Le troisième est relatif au développement de la responsabilité par la décentralisation budgétaire et la mesure des résultats. L'objectif est de redistribuer les pouvoirs au sein de l'administration (du centre vers la périphérie, des directions vers les agents) et d'établir de nouvelles règles financières et comptables.
- Le quatrième a pour objet le développement de l'évaluation des politiques publiques. Celle-ci doit concerner l'évaluation des performances individuelles, des organisations et des politiques. Le corollaire de la notion d'évaluation est celle de responsabilité, ce que les anglo-saxons appellent une philosophie de l'"accountability". En effet, le développement de l'évaluation a notamment comme objectif de mieux cerner les responsabilités des acteurs engagés dans un programme public.

2.3. L'institutionnalisation de l'évaluation en France.

Le décret du 22 janvier 1990, relatif à l'évaluation des politiques publiques, a instauré un "*dispositif institutionnel organisant une activité d'évaluation à vocation générale et de nature permanente* " (Jean-Pierre Nioche [1993], p.210). Pour cela, une instance a été créée (le comité interministériel de l'évaluation), des fonds affectés (le fonds national de l'évaluation) et un conseil de l'évaluation institué (le conseil scientifique de

l'évaluation). Le commissariat général au plan a en charge administrativement l'ensemble du dispositif.

ENCADRÉ 1. 2. : LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE.

Le comité interministériel de l'évaluation, le fonds national de développement de l'évaluation et le conseil scientifique de l'évaluation sont les trois éléments du dispositif évaluatif mis en place en France à partir des années 1990.

Le comité interministériel de l'évaluation est présidé par le premier ministre. Composé des principaux ministres, sa mission est de coordonner l'ensemble des initiatives gouvernementales. Il étudie les projets présentés par le conseil d'État, la cour des comptes ou le médiateur de la République. Il choisit les évaluations qui seront financées par le fonds national de l'évaluation. Puis, lorsque les évaluations ont été réalisées, il délibère sur les suites à donner.

Le fonds national de développement de l'évaluation assure le financement des 4/5 des évaluations décidées par le comité. Les demandes d'évaluation initiées par le conseil économique et social sont financées par 1/5 du fonds et cela après avis favorable du conseil scientifique de l'évaluation.

Le conseil scientifique de l'évaluation est composé de onze membres choisis pour leurs compétences. Ils sont nommés par le Président de la République pour un mandat non renouvelable de six ans. Il a pour rôle de donner un avis sur les méthodes des projets soumis au comité interministériel de l'évaluation. Lorsque les évaluations sont réalisées, il se prononce sur la qualité des résultats des travaux. Il a aussi pour tâche de collecter et recenser l'ensemble des expériences en matière d'évaluation, de développer la recherche et la formation en matière évaluative.

À ce dispositif sont venues s'ajouter des instances spécialisées d'évaluation : en 1985, le comité national d'évaluation des universités; en 1989, la commission nationale d'évaluation de la recherche; en 1990, l'agence nationale d'évaluation des pratiques médicales.

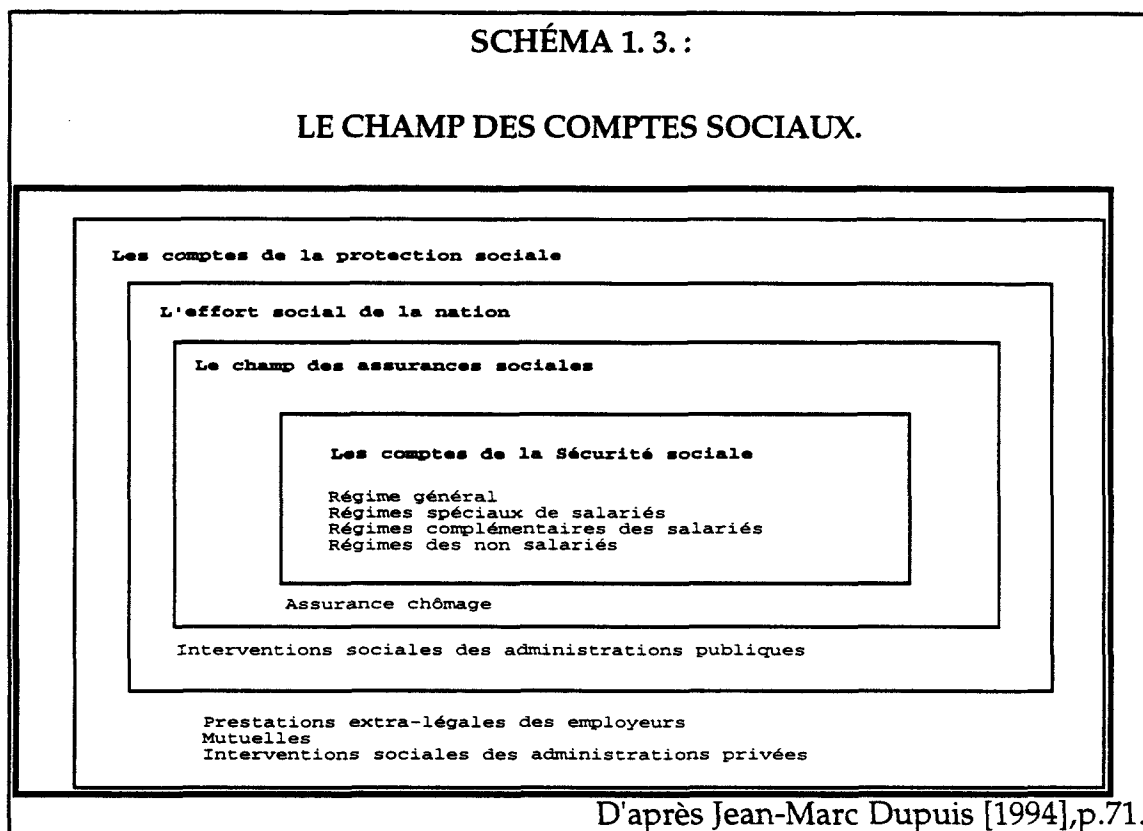
Nous pouvons faire deux remarques sur ce dispositif institutionnel centralisé. La première concerne le rôle mineur du parlement et de la cour des comptes. L'évaluation est surtout sous le contrôle du pouvoir exécutif. Par ailleurs, l'évaluation n'est pas directement liée à la procédure budgétaire. Bernard Perret ([1993]) souligne le fait que la direction de la prévision, administration qui avait en charge le programme de rationalisation des choix budgétaires, a été laissée totalement à l'écart du récent développement de l'évaluation. Cette deuxième remarque nous semble fondamentale pour notre analyse. En effet, la nouvelle phase de l'évaluation semble non seulement s'interroger sur les moyens mais aussi et surtout sur les fins des actions publiques.

Si le développement de l'évaluation a concerné l'ensemble des interventions de l'État, nous porterons notre analyse sur les politiques de protection sociale des organismes de Sécurité sociale. Après avoir précisé la place du système de Sécurité sociale dans le système de protection sociale, nous présenterons les principaux acteurs de la demande d'évaluation.

A. La place du système de Sécurité sociale dans le système de protection sociale.

Les politiques de protection sociale ne se réduisent pas aux interventions de l'État : les collectivités publiques et locales, les administrations et les entreprises sont aussi des acteurs de ces politiques. Les comptes de la protection sociale retracent l'ensemble des interventions en matière de protection sociale. Ils comprennent le champ de la Sécurité sociale (régime général, régime spéciaux des salariés, régimes complémentaires des salariés et régime des non salariés), le champ de l'assurance chômage, le champ des interventions sociales des administrations publiques et le champ des prestations extra-légales des employeurs, des mutuelles et des interventions sociales des administrations

privées. Jean-Marc Dupuis résume ces différents champs dans le schéma suivant :



Cependant, l'État reste le principal acteur de ces politiques et nous focaliserons notre analyse sur le système de Sécurité sociale, qui reste la pièce maîtresse de notre système de protection sociale. Le système de Sécurité sociale se caractérise par une double composante : l'une "assurancielle" et l'autre "assistancielle". Il se différencie du système de "welfare" américain dans la mesure où celui-ci relève presque exclusivement de l'aide sociale.

Le système de Sécurité sociale français est un système hybride dans la mesure où il repose à la fois sur le modèle des assurances sociales obligatoires et sur celui de l'assistance. Dans le modèle des assurances sociales obligatoires, modèle élaboré dans l'Allemagne bismarckienne à la fin du système du XIX^{ème} siècle, il s'agissait d'appliquer la technique de l'assurance aux phénomènes sociaux. Certains événements de la vie vont être dorénavant appréhendés comme des catégories de risques : les accidents du travail, la maladie, le chômage, etc. Ils ne sont plus considérés comme des événements relevant uniquement du hasard ou de la responsabilité

individuelle. La technique de l'assurance sociale se caractérise par le fait que *"tous les systèmes d'assurances sociales excluent toute relation entre cotisation et probabilité individuelle d'occurrence du risque, à l'opposé de l'assurance privée"* (Jean-Marc Dupuis [1994], p.8). Le niveau des cotisations va dépendre du revenu des bénéficiaires. Le lien entre le revenu et le montant des cotisations sera différent selon les différents systèmes d'assurances sociales. Le système d'assurances sociales s'inscrit dans une logique libérale dans la mesure où seules les personnes qui ont cotisé (parfois aussi leurs familles) reçoivent en contrepartie une protection relative à certains risques. Le financement de cette offre de protection est donc assuré par des cotisations. Le modèle de l'assistance suppose un autre type de fonctionnement. En effet, les prestations versées ne dépendent ni de l'occurrence individuelle du risque, ni du revenu mais des besoins des personnes. Le financement du modèle de l'assistance repose sur l'impôt c'est-à-dire sur la solidarité nationale.

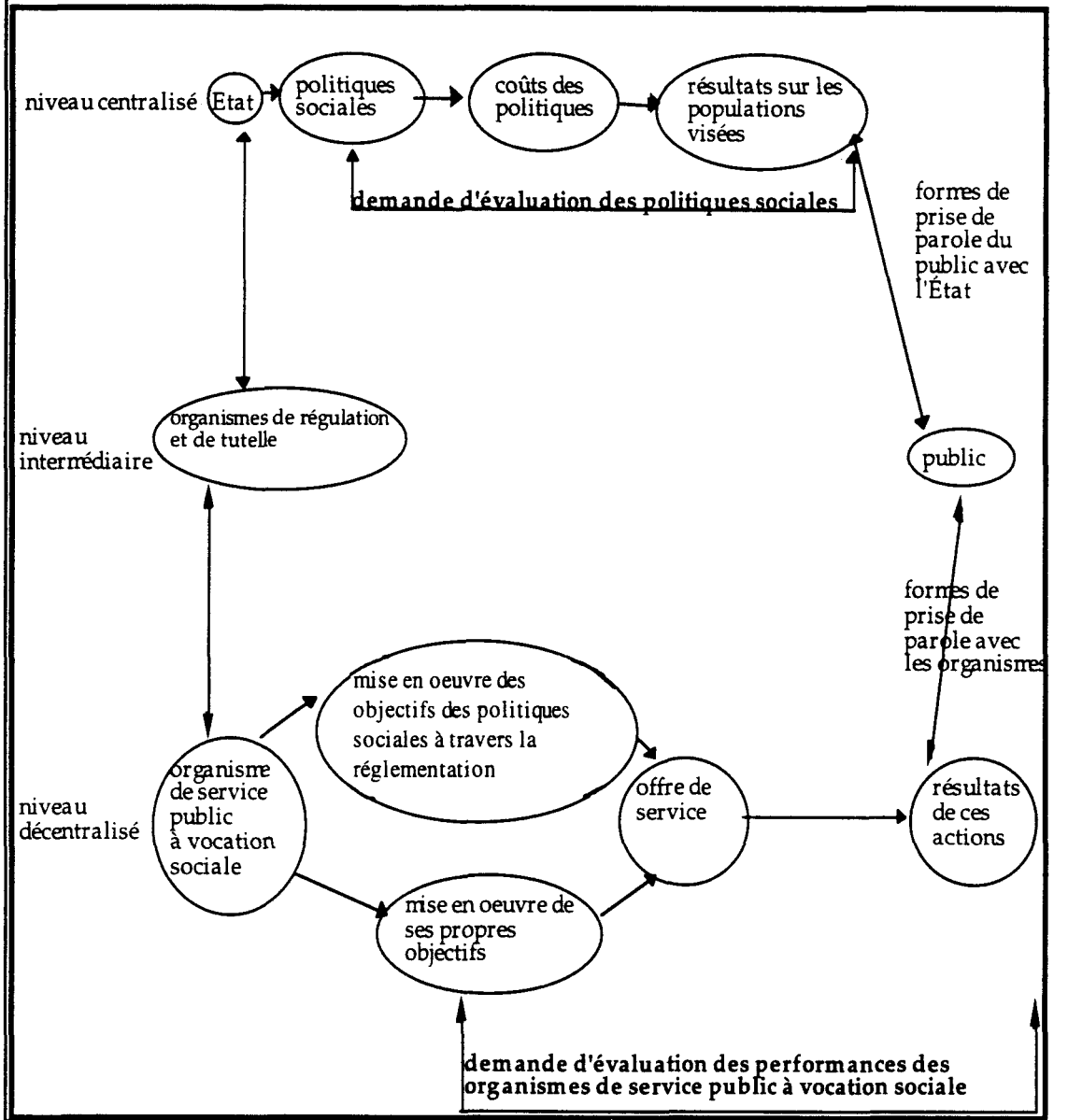
L'État confie au système de Sécurité sociale la gestion des assurances sociales mais aussi des missions relevant de l'aide sociale. Cependant, cette distinction devient de plus en plus formelle (Numa Murard [1988]). En effet, un nombre de plus en plus important de prestations relevant du système d'assurances sociales obligatoires sont non contributives. C'est le cas de l'ensemble des prestations de la branche famille de la Sécurité sociale. La frontière entre les deux fonctions est de plus en plus floue. Nous verrons dans la suite de ce travail (chapitre III) que la nature des activités des organismes de Sécurité sociale s'en trouve affectée. L'interrogation sur le produit de ces organismes permet aussi de se questionner sur les missions de ces organismes.

B. Les acteurs de la demande d'évaluation.

Nous pouvons reprendre le schéma du système déjà décrit en le complexifiant afin de mettre en exergue les différents pôles de la demande d'évaluation (voir schéma 1. 4.).

SCHÉMA 1. 4. :

LE SYSTÈME DE LA PROTECTION SOCIALE DE LA SÉCURITE SOCIALE ET LES DEUX PRINCIPAUX NIVEAUX D'ÉVALUATION.



Nous avons distingué pour construire ce schéma la notion de politique publique (policy analysis) de celle de programme public (programm evaluation). Cette distinction peut paraître formelle dans la mesure où toute politique nécessite une mise en oeuvre à travers des programmes d'action. Cependant, il nous semble indispensable, pour mettre

en évidence la construction sociale du produit, qui est ici posée comme hypothèse de travail, de distinguer d'un point de vue analytique ces deux niveaux. En effet, les caractéristiques de la prescription de service dépendent en partie de la mise en oeuvre des politiques mais aussi des fondements de cette politique. La politique publique a un *"caractère normatif consistant à affirmer des droits, afficher des valeurs face à un problème de société"* (Bernard Perret [1993], p.228). Elle est fondée sur ce que nous avons appelé une convention de légitimité. Par ailleurs, elle peut s'inscrire dans une temporalité différente de celle des actions publiques en ce qui concerne les résultats souhaités. Le programme public n'est pas seulement le temps de la mise en oeuvre des politiques, il est aussi un moment de redéfinition de celles-ci.

Le "produit" du système éducatif, décrit par Claude Thélot ([1993]), peut permettre de comprendre l'importance qu'il y a à distinguer le niveau de la politique publique (politique scolaire) et celui du programme public (action d'un ou plusieurs établissements). Au niveau des fondements de la politique scolaire, Claude Thélot repère trois grands principes : *"transmettre des connaissances, des savoirs et une culture, de préparer à la vie professionnelle et de former à la vie en société, à la citoyenneté et par là, contribuer à la construction et à l'identité du pays"* (Claude Thélot [1993], p.10). Si on veut examiner le "produit" d'un établissement particulier afin de l'évaluer, il est nécessaire d'examiner les résultats de cet organisme au regard de l'ensemble des missions et des principes de la politique scolaire. Un établissement peut avoir un taux élevé de réussite à l'examen du baccalauréat mais pratiquer une sélection sévère des élèves avant la classe de terminale et orienter l'ensemble des enseignements vers la préparation de l'examen au détriment d'autres orientations. Le produit d'un tel établissement est-il comparable avec celui d'un autre établissement qui ne pratique pas de sélection et qui oriente son enseignement sur le développement global des capacités de l'élève ?

Dans le cadre du système de protection sociale relevant de la Sécurité sociale, on peut distinguer quatre protagonistes de la demande d'évaluation : l'État, les organismes de régulation, les organismes de base et le public de ces organismes. Ces quatre protagonistes sont les acteurs *"qui font partie du système d'action constitué par l'interaction action publique, publics ciblés, mécanismes affectés (ou déclenchés) par l'action publique et qui réagissent sur elles, et pas seulement les membres des appareils et des agences associées à la mise en oeuvre du programme d'action"* (Jean Leca [1993], p.18.).

Par ailleurs, le schéma permet d'illustrer deux catégories de demandes d'évaluation : d'une part une demande d'évaluation des politiques de protection sociale et, d'autre part, une demande d'évaluation des performances des organismes de base. Si la première demande émane surtout de l'État (plus ou moins influencé par l'opinion publique ou des groupes de pression), la seconde provient souvent des organismes de "régulation-tutelle" et aux unités de base. Le rôle du public dans la demande d'évaluation est plus complexe. En effet, le public est à la fois demandeur d'évaluation des politiques publiques et d'évaluation des performances des organismes. La distinction entre les deux demandes est importante. En effet, la demande d'évaluation des politiques va porter sur les fondements de celles-ci. Elle porte donc sur la convention de légitimité. En matière de protection sociale, elle pourra porter par exemple sur les notions d'équité de traitement, de solidarité de responsabilité individuelle, de mode de financement. Cette demande d'évaluation peut s'exprimer sans s'appuyer sur les résultats des organismes. On peut s'interroger sur la politique de protection sociale sans jamais avoir eu affaire à un organisme de Sécurité sociale. La demande d'évaluation des performances des organismes va porter plus précisément sur leurs résultats et sur la qualité (et le coût) des services rendus. On peut vouloir améliorer la qualité des services fournis par les organismes de Sécurité sociale sans pour cela remettre en question le système lui-même.

Nous allons montrer maintenant en quoi les problèmes d'évaluation font émerger la nécessité de s'interroger sur les caractéristiques du produit. Il est certain que les questions soulevées par l'évaluation, aussi bien des politiques que des actions, ne se réduisent pas à cette seule préoccupation. Elles conduisent notamment à s'interroger sur les fondements mêmes de nos sociétés. Cependant, le problème de définition du produit est crucial pour l'évaluation.

SECTION III. L'ÉMERGENCE DE L'ÉVALUATION SOULÈVE LE PROBLÈME DE LA DÉFINITION DU PRODUIT.

Le développement de l'évaluation est à rapprocher des mutations et de la crise de l'État providence. Le vaste système de protection sociale a

transformé nos sociétés développées en sociétés "assurancielles" selon François Ewald ([1986]) et c'est ce modèle d'État providence qui est en crise. Cette crise du modèle de la protection sociale pose le problème de la remise en cause de la convention de légitimité qui définit l'État comme institution. L'État, dont les fondements sont profondément ébranlés, cherche à mieux définir son action, notamment en impulsant des démarches évaluatives. Par ailleurs, l'État comme acteur du système de protection sociale, est aussi amené à mieux définir et à mieux appréhender les missions qu'il délègue à ce système de Sécurité sociale. La régulation du système amène à se coordonner sur une définition du produit autant que sur les conditions de sa production.

3.1. La crise de représentation de l'action de l'État

La crise de l'État providence sape les fondements des interventions de l'État appréhendé comme institution. L'État est amené à s'interroger sur la nature de ses activités et sur les résultats de celles-ci. Nous pouvons repérer trois grandes dimensions à cette crise : la première concerne le mode de financement des politiques sociales relevant de la Sécurité sociale, la seconde porte sur les modes d'intervention de l'État et la dernière concerne les rapports entre l'État et les citoyens.

3.1.1. La crise financière du modèle de protection sociale.

Depuis les années 70, la plupart des pays développés connaissent un problème de financement de leur protection sociale. En France, depuis la création de la Sécurité sociale, trente rapports officiels ont été consacrés à la question de la réforme du financement de la Sécurité sociale. Les dépenses sanitaires et sociales augmentent plus vite que les recettes, ce qui occasionne une crise financière. La structure du financement de la protection sociale est marquée par une part importante des cotisations sociales (environ 77%) par rapport au financement public (les impôts et taxes représentent environ 21%). La part importante des cotisations sociales distingue la France de beaucoup de pays européens (Voir tableau 1.1.).

TABLEAU 1.1. : LES MODES DE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE EN EUROPE EN 1991.

	Contributions publiques	Cotisations total	Sociales dont cotisations employeurs	Dépenses de protection sociale en % du PIB
Danemark	81	12,3	7,3	29,8
Irlande	59,7	39,2	24,2	21,3
Luxembourg	38,5	53,8	31,6	27,5
Royaume-Uni	37,6	42,5	27	24,7
Italie	29,9	67,1	51,4	24,4
Portugal	28,3	66,9	43,6	19,4
Espagne	26,1	71,5	53,8	21,4
Allemagne	24,9	71,4	40,9	26,6
Belgique	24,8	72	45,3	26,7
Pays-Bas	24,1	60,1	19,9	32,4
Grèce	19,6	73,7	49,2	20,7
France	17,5	80,2	51,8	28,7

Source : Eurostat.

Par ailleurs, les dépenses, notamment de santé, n'ont cessé de croître alors que le ralentissement de l'activité économique, le niveau de chômage et la structure démographique entraînaient une baisse des recettes. S'il ne veut pas voir accroître d'avantage les cotisations sociales, l'État doit chercher à mieux maîtriser les dépenses du système de Sécurité sociale. Mais, plus fondamentalement, il devrait s'interroger sur la nature du produit de la protection sociale. Pierre Rosanvallon ([1981]) montre bien cet aspect de la crise financière de l'État providence :

" Dans tous les cas, des solutions financières théoriques existent. Mais, elles entraînent des conséquences qui sont d'ordre social et politique parce que dans chacun des cas de figure elles impliquent la modification de l'équilibre social existant entre les individus, les catégories sociales et les agents économiques. C'est en ce sens que l'on peut dire qu'il n'y a pas de véritable crise de financement de l'État providence. Ce que désigne l'expression "impasse financière", c'est en fait le problème du degré de socialisation

tolérable d'un certain nombre de biens et de services" (Pierre Rosanvallon [1981], p.16).

Dans *"les métamorphoses de la société salariale"*, Michel Aglietta et Anton Brender mettent en avant le même problème :

"Le schéma fondamental est toujours le même. Tout individu est décomposé abstraitement en contributeur et en ayant-droit potentiel dont les identités sont définies par des règles détaillées. Ces règles découpent des stratifications sociales qui n'existent que par la définition des normes. Chaque institution est un écran entre contribution et prestations. L'opacité qui en découle rend impossible la réponse à la question : qui verse à qui ?" (Michel Aglietta et Anton Brender [1984], p.118).

L'évaluation est l'un des moyens pour réduire cette *"opacité"* et de favoriser la participation des usagers à payer l'impôt (Achille Hannequart, Xavier Greffe [1985]).

Le mode de financement de la protection sociale n'est pas uniquement ce problème technique. Il est avant tout un choix de société. Il s'agit de déterminer si tel ou tel "produit" de la protection sociale doit relever, soit d'un financement public dans la mesure où il représente l'intérêt général, soit d'un financement privé, soit de solutions intermédiaires. Cette dimension "sociétale du produit", c'est à dire le fondement des liens sociaux, varie selon les périodes et selon les pays considérés. Le débat contemporain sur le financement des retraites, illustre bien le fait que cette dimension peut être remise en cause. Le passage d'un mode de financement par répartition à celui par capitalisation modifie la nature même du contrat social entre les générations et donc la nature du produit.

À un moment donné d'évolution de la société, l'État, garant de l'intérêt général, cherche à trouver un consensus sur la nature "sociétale" du produit. L'évaluation apparaît comme un moment fondamental pour légitimer ou pour remettre en question ce consensus sur l'une des caractéristiques essentielles du produit.

3.1.2. De nouveaux modes d'intervention de l'État.

Les années 90 marquent une étape importante dans la légitimité de l'État providence. En effet, l'idéologie de l'État ultralibéral semble passer de mode et désormais tout le monde¹¹ reconnaît le rôle essentiel de l'État pour le maintien de la cohésion sociale (Pierre Rosanvallon [1995]). Néanmoins, ces années sont aussi marquées par une remise en cause des modes d'intervention de l'État. Par ailleurs, on assiste à la mise en place de nouvelles approches de gestion du social dont la politique du revenu minimum d'insertion représente certainement en France la figure la plus emblématique. De nouveau, le problème de la définition du produit se pose.

A. L'État pris au "piège de l'action collective"¹²

Les approches des politiques publiques se sont longtemps focalisées sur la prise de décision. Le problème était de définir la meilleure façon de fixer des objectifs et de les faire appliquer. La mise en oeuvre de ces politiques ne posait pas problème dans ce type de démarche dans la mesure où l'État était considéré comme un tout. Il ne pouvait y avoir de divergences entre les intérêts de celui-ci et les organismes chargés de la mise en oeuvre des politiques publiques. Les recherches montrèrent que les résultats de l'action correspondaient rarement avec les intentions affichées. On mettait alors en doute les capacités de l'État à mettre en place des politiques efficaces. Les approches en termes d'action publique vont renouveler l'approche de l'État et des politiques publiques. En effet, rompant avec la vision d'un État monolithique, l'analyse des actions publiques prend en compte le contexte de mise en oeuvre de ces politiques. La politique publique apparaît alors comme le résultat d'interactions entre différents acteurs dont les intérêts peuvent être divergents. Une politique

¹¹ Il est intéressant de remarquer les infléchissements de Robert Nozick à ce sujet : *"La position libertaire que j'ai jadis défendue me semble aujourd'hui très discutable, en partie parce qu'elle n'associait pas assez étroitement les considérations humaines et les activités de coopération auxquelles elle faisait place... Sur certains plans, nous choisissons d'agir ensemble par le biais du gouvernement pour marquer solennellement notre solidarité humaine, renforcée à la fois par notre action commune officielle et par son contenu"* (Robert Nozick [1995], p. 321-322).

¹² Le titre de ce paragraphe s'inspire de l'article de Patrice Duran [1990], *Le savant et la politique: pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques*.

publique sera alors définie *"comme le produit d'un processus social, se déroulant dans un temps donné, à l'intérieur d'un cadre délimitant le type et le niveau des ressources disponibles à travers des schémas interprétatifs et des choix de valeurs qui définissent la nature des problèmes publics posés et les orientation de l'action"* (Patrice Duran [1990], p.240).

Un parallèle intéressant peut être fait avec les mutations du système productif industriel et la remise en cause de la forme centralisée et unifiée des organisations. Dans ses travaux critiques de l'approche de Williamson, Christophe Everaere montre l'importance des problèmes de conception du produit :

"On parle ainsi d'intégration pour rendre compte du travail en commun de ces différents services ou partenaires qui conçoivent ensemble un nouveau produit en songeant conjointement aux contraintes ou aux opportunités existantes liées à sa commercialisation, son industrialisation et sa production" (Christophe Everaere ([1993], p.181).

Le problème de la coordination sur la nature du produit devient un enjeu important notamment lorsqu'il s'agit de biens collectifs.

B. De nouvelles politiques de gestion du social.

Les années 80 sont marquées aussi par une volonté de traiter les problèmes sociaux de façon beaucoup plus globale. Les politiques transversales se sont multipliées : politique de développement des quartiers, politique de gestion des impayés de loyer, politique de revenu minimum d'insertion. La caractéristique essentielle de ces politiques est de réunir autour d'un problème un ensemble d'acteurs (État, collectivités locales, associations...) pour apporter une solution à un problème donné. L'évaluation de ces actions pose alors la question de la détermination des responsabilités des différents acteurs. Ce phénomène est d'autant plus important que les lois de décentralisation de 1982 ont multiplié les lieux de décision. Ceci est particulièrement vrai en matière d'action sociale où les collectivités locales détiennent désormais une responsabilité importante. L'État doit donc de plus en plus se positionner par rapport à d'autres intervenants.

La politique de revenu minimum d'insertion est un exemple type de cette nouvelle approche de la gestion du social. La loi du 1er décembre 1988 a posé à la fois le principe de l'évaluation régulière de cette politique (article

52) et le partage des rôles entre l'État et les collectivités locales. L'État est chargé de gérer la prestation alors que l'insertion est cogérée par l'État et le département. La loi n'a pas donné une définition précise de l'insertion mais a simplement défini un "*cadre général, affirmé une volonté collective, en laissant le soin à tous les acteurs de terrain de s'accorder, de s'adapter aux situations spécifiques de pauvreté*" (Serge Paugam [1995],p.121). L'"objet RMI" apparaît donc comme le résultat de l'interaction de ces différents acteurs. Il ne peut se définir à priori et son évaluation pose le problème de sa construction.

3.2. Vers de nouveaux rapports entre l'État et les usagers.

Le développement des démarches évaluatives manifeste une volonté de l'État de mieux servir les usagers. Pour cela, il tente d'institutionnaliser de nouveaux rapports avec eux. On assiste dans le secteur public à une redéfinition des rapports sociaux de services définis *comme des modalités techniques, sociales et institutionnelles de rapprochement et parfois même d'intégration des sphères et des acteurs de l'offre et de la demande...*" (Jean Gadrey [1990], p.51). La transformation de ces rapports modifie le rôle de l'usager dans la définition du service. Il n'est plus perçu, au moins dans les déclarations d'entretien, parfois dans les faits, comme un administré, voire un assujéti mais comme un usager-citoyen à qui on reconnaît le droit d'intervenir dans la construction des politiques. Les modalités d'intervention dans la définition des politiques doivent être soigneusement distinguées de celles qui ont pour objet de mieux définir le service mis en oeuvre par les organismes de base. En effet, une meilleure prise en compte des besoins peut légitimer une politique donnée, mais les organismes de base peuvent se montrer défaillants dans leur mise en oeuvre. À contrario, on peut être très satisfait de la prescription de service offerte par tel ou tel organisme et trouver la politique publique qui la sous-tend inefficace. Nous reviendrons plus amplement sur cette distinction dans le chapitre deux consacré à la construction sociale du produit et cela en introduisant les notions de service immédiat et de service médiat.

Une remarque s'impose au sujet des organismes de Sécurité sociale. En effet, ces derniers ne sont pas des administrations et théoriquement la gestion de la Sécurité sociale est du ressort des partenaires sociaux. Les usagers sont représentés au conseil d'administration de ces organismes,

justifiant ainsi le projet initial de faire gérer la protection sociale par ceux qui en bénéficient. Les travaux de Antoinette Catrice-Lorey ([1982]), portant sur la dynamique interne de la Sécurité sociale, mettent en exergue d'une part une étatisation de plus en plus importante et d'autre part une diminution du rôle des conseils d'administration. Cette dynamique aboutit à faire fonctionner la Sécurité sociale comme une administration d'État et, par là, à l'éloigner des usagers. La crise de l'État providence est d'abord une crise de la convention de légitimité qui définit l'État institution. Les démarches évaluatives impulsées par lui tente de répondre à cette crise et font émerger un problème de coordination sur la définition du ou des "produits" de son action. Les problèmes de coordination sur le produit apparaissent aussi entre l'État appréhendé dans sa dimension d'acteur de régulation tutelle et les organisations de service public à vocation sociale.

SECTION IV. L'ÉMERGENCE D'UN BESOIN DE COORDINATION ENTRE L'ÉTAT-ACTEUR ET LES ORGANISATIONS DE SERVICE PUBLIC À VOCATION SOCIALE.

Dans cette section, nous voulons montrer que les modifications dans la régulation du système sont sources d'interrogation sur la nature du produit. Les modifications portent sur la convention de fonctionnement et la convention de prescription que nous avons décrites précédemment. Les transformations de la convention de fonctionnement amènent à instaurer un changement dans les "*règles du jeu*" du système en matière de régulation, de contrôle et de contraintes financières. L'évolution des rapports entre l'utilisateur et les organisations de service public à vocation sociale influencent la convention de prescription.

4.1. De nouvelles "règles du jeu" du système.

La nouvelle phase de développement de l'évaluation des actions publiques s'est accompagnée d'une volonté de modernisation des organismes publics. Elle tend à instaurer de nouveaux rapports entre l'État-

acteur et les unités de base. Ceux-ci modifient les modes de contrôle des activités des organismes et le mode de régulation des moyens. Par ailleurs, les mutations de la gestion des ressources humaines impliquent de redéfinir la nature même du travail des agents.

4.1.1. Les rapports entre L'État-acteur et les organismes : vers un dépassement de la régulation bureaucratique.

Le rôle de L'État-acteur a fortement évolué ces dernières années. Si cette mutation est loin d'être achevée, on peut néanmoins tenter d'appréhender la logique qui sous-tend ces changements. L'État intervient de moins en moins dans la production directe de services collectifs. Il délègue de plus en plus cette tâche à des organismes qui apparaissent souvent plus efficaces pour les produire. Son rôle va consister alors à *"définir des priorités pour la collectivité, à procéder à une socialisation des financements pour solvabiliser des besoins qui ne sont pas pris en charge par le marché"* (Xavier Greffe [1994], p.501). Se pose alors un problème de régulation de l'activité. En effet, la régulation bureaucratique reposait uniquement sur une "régulation de contrôle", c'est à dire l'obéissance à des règles prescrites. Cette régulation bureaucratique ne pouvait empêcher des régulations autonomes définissant le travail réel des organismes (Jean-Daniel Reynaud [1989]). La débureaucratization du système passe par une reconnaissance de cette régulation autonome et par une plus grande autonomie accordée aux organismes. L'évaluation des actions exige alors de mieux définir les missions que L'État-acteur délègue à ces organismes. En outre, elle demande d'instaurer de nouveaux modes de contrôle.

4.1.2. Du contrôle des moyens au contrôle des résultats.

Le contrôle administratif a longtemps été un contrôle des moyens affectés aux organismes. L'État-acteur jouait un rôle de tutelle financière. Celui-ci consistait essentiellement en un rôle réglementaire de type audit financier. Par ailleurs, un contrôle de la bonne application de la réglementation venait renforcer le contrôle financier. Le contrôle des résultats des performances n'apparaissait pas comme une préoccupation

majeure. Il en est tout autrement quand il s'agit d'évaluer les performances de ces organismes. Le contrôle ne se fait plus sur l'utilisation des moyens mais sur le résultat de ces organismes dans la mise en oeuvre des politiques déléguées par l'État. Alors, plusieurs conceptions du produit peuvent être avancées pour justifier les résultats des organismes. Il faut donc s'entendre sur une conception commune du ou des "produits" sur lesquels l'évaluation va porter. Le problème est particulièrement aigu en matière de financement. Les contraintes financières pèsent de plus en plus sur la régulation du système. L'État-acteur cherche des modes d'allocation des ressources plus efficaces. La répartition des budgets entre les différents organismes devient une exigence cruciale. Baser cette répartition sur les résultats des organismes nécessite alors de définir le service que ces organismes rendent.

4.1.3. L'institutionnalisation de nouvelles règles salariales.

L'État-acteur intervient dans la régulation du rapport salarial en fixant un cadre général. En effet, c'est au niveau général que se négocient les termes de la convention collective. Celle-ci trace les grandes lignes des contenus des emplois, leur mode d'évaluation, leur rémunération, les modes de promotion... Si les unités de base restent autonomes dans l'organisation concrète des postes de travail, elles doivent cependant respecter ce cadre d'action. La modernisation de la gestion des services publics modifie ces règles, notamment en matière de rémunération. En effet, la rémunération d'un poste était fixée par un statut, dorénavant, elle pourra dépendre en partie des résultats obtenus. L'évaluation du personnel se développe et exige elle aussi de s'accorder sur la définition des résultats. L'État-acteur peut institutionnaliser telle ou telle conception du "produit" qui deviendra peu à peu une norme. Cette norme peut être remise en cause à partir de conceptions différentes. On instaure ainsi une négociation plus ou moins permanente sur la définition de l'activité de ces organismes. Les modifications des autres dimensions de ce rapport salarial entraînent aussi des modifications dans les conceptions de l'activité.

Au niveau des organismes de base, les modifications des rapports avec les usagers sont des facteurs d'ambiguïté sur la nature de l'activité.

4.2. La place de l'utilisateur dans la définition du service.

L'un des grands objectifs de l'évaluation est de mieux connaître les résultats de l'activité des organismes afin de satisfaire au mieux les besoins des utilisateurs. Ces besoins ne sont pas une donnée mais sont très largement construits dans la relation. Dans ce but, les organismes de base mettent en place des politiques pour mieux associer les utilisateurs à la définition du service rendu. Nous avons déjà remarqué une volonté de modifier les rapports sociaux de service dans le domaine des politiques publiques. On assiste au même phénomène de rapprochement des sphères de production et de consommation. Celui-ci peut prendre des formes très diverses, pouvant conduire à donner à l'utilisateur une place centrale dans l'évaluation du service. Dans le troisième chapitre, nous examinerons les différentes formes possibles de coproduction des services. À ce stade de notre réflexion, nous voulons seulement souligner le fait que l'intervention de l'utilisateur rend la définition de l'activité d'autant plus complexe.

CONCLUSION DU CHAPITRE I.

Les analyses portant sur les évaluations des politiques et des actions publiques se sont multipliées ces dernières années. Dans le domaine des sciences économiques, elles ont renouvelé profondément la question du rôle de l'État et de ses modes d'intervention. Notre problématique a consisté à relier la question d'une forte demande d'évaluation à celle de la définition du produit. Cette notion de "produit" a pu paraître relativement floue à ce niveau de notre analyse. Nous avons parlé à la fois de produits, de résultats, d'activités... Ce flou conceptuel sera levé au second chapitre où nous proposerons une grille d'analyse de ce produit. L'important, à ce stade, était de démontrer qu'il existait plusieurs conceptions possibles de ce produit. Par ailleurs, nous proposons d'analyser les caractéristiques du produit à partir de trois conventions : une convention de légitimité, une convention de fonctionnement et une convention de prescription. Ces trois conventions sont elles-mêmes le fondement du système que nous avons décrit. L'analyse de ce système nous a permis d'identifier les principaux niveaux d'évaluation et les demandeurs de celle-ci.

La construction du produit et des performances des organismes de service public à vocation sociale est donc au coeur de notre approche théorique. La démarche théorique, qui a été initiée dans ce chapitre, va être affinée en précisant notre approche conventionnaliste.

CHAPITRE II : L'ÉVALUATION DES PRODUITS ET DES PERFORMANCES DES ORGANISMES DE SERVICE PUBLIC À VOCATION SOCIALE : DES APPROCHES STANDARD AUX APPROCHES CONVENTIONNALISTES.

Si les interventions de l'État ont fait l'objet de nombreuses approches théoriques, on s'est par contre peu intéressé à la spécificité et à la nature de la production des services publics et en particulier des services sociaux. On reconnaît bien l'existence de biens particuliers, les biens collectifs, mais on s'attarde peu sur les conditions de leur apparition. L'accent est davantage mis sur les aspects d'affectation des ressources, le marché ne pouvant allouer correctement ces biens (défaillance du marché). La question fondamentale de la coordination des acteurs appartenant à une collectivité donnée pour institutionnaliser ces biens apparaît, dans ce type d'approche, secondaire. La dimension du service est rarement soulignée par les économistes et cette attitude constitue un indice supplémentaire du peu d'intérêt que ceux-ci ont porté à l'étude et à la formation de compromis portant sur la définition des biens collectifs.

La problématique des économistes néo-classiques a été surtout d'étudier les conséquences des politiques publiques sur les conditions d'équilibre. C'est la problématique du "second best"¹. Les politiques publiques, notamment les politiques sociales, sont alors dénoncées dans la mesure où elles induisent un état d'équilibre sous-optimal pour l'ensemble de l'économie. La même démarche d'équilibre inspire les auteurs keynésiens. La différence fondamentale réside dans le fait que l'objectif visé consiste à déterminer les conditions d'un équilibre macro-économique, c'est à dire des facteurs nécessaires pour réaliser le plein emploi. La décomposition du rôle de l'État en trois bureaux de Richard A. Musgrave ([1959]), auteur fondamental des approches keynésiennes de l'État, illustre parfaitement cette démarche. L'auteur attribue trois rôles à l'État : un rôle d'allocation des ressources (*service allocation*)² lorsqu'il y a défaillance du

¹Pour une présentation synthétique, on pourra se reporter aux ouvrages de Jean Bénard ([1985]), de Jean-François Besson ([1978]). Plus récemment, on pourra consulter le chapitre III, consacré à la décentralisation et à l'intégration des biens collectifs, de l'ouvrage de Claude Pondaven ([1994]).

² Le *service allocation* est plus complexe que les deux autres. En effet, son rôle ne consiste pas uniquement en la production de certains biens et services mais il doit aussi concevoir les "règles

marché, un rôle de répartition (*service répartition*, ce qui suppose qu'il y a défaillance du marché) visant à corriger les disparités de richesses initiales et à aboutir à une répartition considérée comme socialement plus juste, un rôle de stabilisation (*service stabilisation*) visant le plein-emploi et la stabilité des prix. Musgrave démontre que certains besoins sociaux ne peuvent être satisfaits par les mécanismes de marché et doivent donc être dévolus à l'État. Cependant, son analyse souffre de deux insuffisances importantes. La première renvoie au rôle de l'État. Les défaillances du marché n'impliquent pas que l'État soit l'acteur idéal pour répondre à ces besoins. Les défaillances du public vont venir faire écho aux défaillances du marché et laisser un rôle essentiel au secteur sans but lucratif (Burton A. Weisbrod [1988]). La seconde est relative aux conditions de production de ces biens. L'auteur évacue la question relative à la production publique : Comment sont produits de tels biens ? Comment s'effectuent les arbitrages entre les différentes fonctions de l'État et les différentes conceptions des biens collectifs ?

Les analyses de l'école du "public choice" tenteront d'apporter une réponse à ces questions et seront une critique radicale de la présentation "naïve" de l'État proposée par Musgrave. En effet, dans son analyse, la dimension politique et éthique (qui gère les bureaux ?) est absente et l'État apparaît comme un acteur passif n'ayant pas d'objectifs propres. Les économistes d'obédience marxiste ont quant à eux plutôt mis l'accent sur le rôle idéologique de l'État. L'idée principale est que l'État est un moyen de domination de la bourgeoisie sur la classe ouvrière. L'État, perçu comme le "*dévalorisateur universel*" (Paul Boccara [1974]), est tout au service du système capitaliste, fournissant au capital les conditions de sa reproduction. La baisse tendancielle du taux de profit est freinée grâce aux "*béquilles*" que l'État fournit au système (Anicet Le Pors [1977]). Le système de protection sociale doit de plus en plus prendre en charge les coûts sociaux, engendrés par la production capitaliste (Catherine Mills [1994]). De nouveau, on ne trouve pas d'analyse spécifique de la production publique, absence encore plus marquée que dans les deux courants précédents.

Dans le chapitre premier de ce travail, nous avons proposé une analyse du système de protection sociale fondée sur une approche conventionnaliste. Cette analyse institutionnelle nous a permis de saisir et de comprendre les relations qui pourraient exister entre les logiques des politiques sociales (convention de légitimité), la logique de leur mise en

oeuvre par des organisations structurées (convention de fonctionnement) et la logique d'usage des usagers-citoyens (convention de prescription). Nous allons progresser dans l'étude du produit de ce système, examen qui se poursuivra tout au long des trois chapitres suivants, en précisant un certain nombre de concepts et en clarifiant notre position épistémologique qui repose sur "*la construction sociale de la réalité*" (Peter Berger, Thomas Luckmann [1986]). Ce chapitre vise à cerner les conditions de production et de consommation d'un objet particulier que constituent les biens et services des organisations que nous avons qualifiés d'organismes publics de service à vocation sociale. L'objectif central est de proposer une matrice multicritères d'analyse du produit et de son évaluation. Cette matrice constituera le support théorique essentiel pour l'étude de l'évaluation du produit des caisses d'allocations familiales qui sera entreprise dans la suite de ce travail. Dans cette perspective, nous allons tout d'abord examiner la façon dont les gestionnaires et les économistes ont construit "socialement" leur objet d'étude.

Dans une première partie, nous évoquerons les principales approches comptables et gestionnaires relatives à l'évaluation des actions publiques. Nous verrons successivement les approches en termes de productivité, de coûts-bénéfice et de coûts-avantage (notamment à travers son application dans la méthode de la rationalisation des choix budgétaires), les méthodes en termes d'impact et enfin l'approche d'évaluation pluraliste (section I).

Une seconde partie sera consacrée aux approches élaborées par les économistes. Nous procéderons en deux grandes phases. La première consistera en une analyse critique des approches que nous pouvons qualifier à la suite des travaux d'Olivier Favereau ([1989]) d'"*économie standard*". On examinera la manière dont l'économie du secteur public³ traditionnel appréhende les biens et services publics en général et le produit des services sociaux en particulier. Nous montrerons que ces approches échouent dans leur projet de définition de ces biens et de leur évaluation sur une base uniquement socio-technique.

³Dans son article "*Forty Years of Public Economics : a Personal Perspective*", Jacques Drèze ([1995]) recense les différentes expressions pour désigner l'activité de l'État : Finances Publiques, Économie Publique, Économie du Secteur Public... Nous préférons employer l'expression "Secteur Public" ou "Secteur Non-Marchand" pour situer l'activité des services sociaux dans la mesure où ces expressions renvoient à une approche plus positive de ces organismes. En effet, il s'agit d'étudier les productions prises en charge par ces organismes plutôt que de définir a priori le champ des activités de l'État.

Puis, dans une seconde phase, nous verrons que l'"*économie standard élargie*" permet de résoudre un certain nombre de problèmes. L'apport de la théorie de la logique de l'action collective élaborée par Mancur Olson ([1965]) sera alors envisagé. Cet apport est essentiel mais limité. Il est essentiel dans la mesure où il envisage les difficultés de coordination des acteurs pour réaliser un bien collectif. Il est limité compte tenu du faible intérêt porté à la nature des actions publiques. Le problème de coordination étant posé, nous serons amenés à étudier les travaux de Denis Kessler ([1986]) qui mobilisent les principaux résultats des théories modernes de l'information pour analyser les fondements de la Sécurité sociale. Si ces travaux permettent de forger de nouveaux arguments pour légitimer l'action publique, ils apparaissent insuffisants pour comprendre la problématique de la construction de ces biens qui ne se réduit pas à un problème d'information. Nous focaliserons notre attention sur les apports possibles d'une relecture conventionnaliste des travaux de Kelvin L. Lancaster ([1966]). Si l'approche en termes de caractéristiques permet une meilleure compréhension des services sociaux, elle ne peut saisir les dimensions politiques, sociétales et identitaires que comporte toute action publique (Section II).

Dans une troisième et dernière partie, nous proposerons l'ébauche d'une théorie conventionnaliste du produit et des performances des services sociaux. À la suite de travaux envisageant le produit comme "une construction sociale" (Jean Gadrey [1986], Pierre-Yves Gomez [1994]), nous proposerons une matrice d'analyse du produit des organismes publics à vocation sociale. Le modèle des "économies de la grandeur" (Luc Boltanski et Laurent Thévenot [1987]) semble particulièrement adapté pour analyser une telle réalité. Il servira de base à la construction de cette grille d'analyse. Ce modèle, qui fixe un cadre général, devra être par la suite amendé pour analyser le produit des caisses d'allocations familiales. D'autres théories devront être mobilisées, notamment celles relatives aux relations de service (Jacques De Bandt et Jean Gadrey [1994] et celles relatives aux "mondes de production" (Robert Salais et Michael Storper [1993], Isabelle Francfort, Florence Osty, Renaud Sainsaulieu et Marc Uhalde [1995]), pour enrichir le modèle.

Les économistes et les gestionnaires se sont depuis longtemps intéressés aux difficultés d'évaluation des productions des services publics, mais leurs approches ont été marquées par une forte appartenance à des courants de pensée particuliers. Cette idéologie a souvent rendu très opaque

l'étude de la nature de ces biens (Xavier Greffe [1972]). Assimilant le secteur public à un quasi-marché, on a séparé de façon artificielle l'examen des politiques publiques et sociales de celui de leur mise en oeuvre. Cela a conduit à appauvrir sensiblement l'analyse de ces biens et de leur évaluation en distinguant le problème d'allocation des ressources de celui d'une meilleure répartition. Pour le dire autrement, l'évaluation des services sociaux renvoie à l'étude de leur efficacité allocative mais aussi et surtout à celle de leur efficacité sociale (justice sociale). Il apparaît nécessaire de faire émerger les différentes conventions qui sous-tendent les multiples approches évaluatives. L'évaluation des services publics nous donne à voir les différentes représentations possibles des compromis sociétaux qui s'institutionnalisent à un moment historique donné entre l'ensemble des acteurs d'une collectivité.

SECTION I. L'APPROCHE GESTIONNAIRE DE L'ÉVALUATION DU PRODUIT ET DES PERFORMANCES DES ORGANISMES DE SERVICE PUBLIC À VOCATION SOCIALE.

Les politiques sociales et leur gestion sont souvent l'objet d'a priori négatifs de la part des économistes et des gestionnaires mais font aussi l'objet d'une forte suspicion de la part du grand public : mauvaise allocation des ressources, corruption des politiques et des bureaucrates, mauvaise adéquation avec les préférences des usagers-citoyens, désincitation au travail. Dans son essai sur la "*rhétorique réactionnaire*", Albert O. Hirschman ([1991]) recense dans le discours sur la crise de l'État providence trois catégories fondamentales de critiques : la thèse de l'effet pervers (toute action qui vise directement à améliorer un aspect quelconque de l'ordre politique, social et économique ne sert qu'à aggraver la situation que l'on recherche à corriger), la thèse de l'inanité (toute tentative de transformation de l'ordre social et économique est vaine) et la thèse de la mise en péril (le coût de la réforme envisagée est trop élevé, en ce sens qu'elle risque de porter atteinte à de précieux avantages ou droits précédemment acquis). La mise en place du système de protection sociale⁴ ne s'est pas faite sans heurts

⁴ Nous reviendrons sur la mise en place du système de protection sociale concernant la famille dans le chapitre III.

et les mêmes thèses ont nourri les arguments des opposants (Henri Hatzfeld [1971]). Face à ces griefs, des auteurs ont tenté d'apporter des réponses théoriques à ces critiques. Par exemple, Michel Albert⁵ ([1991]) oppose le "*modèle néo-américain*" au "*modèle rhénan*" tandis que Esping Andersen ([1990]) distingue trois formes d'État providence : une forme libérale, conservatrice et socialiste. D'un point de vue plus pragmatique, les gestionnaires publics ont progressivement forgé des méthodes d'évaluation afin de mieux maîtriser les dépenses mais aussi de mieux comprendre l'impact de leurs activités.

Nous allons passer en revue un certain nombre d'approches évaluatives en les interrogeant sur leur conception implicite ou explicite du produit. En effet, la structure logique interne des approches évaluatives impose une adéquation entre la méthode utilisée et l'objet qu'elles tentent d'appréhender. Notre grille de lecture peut se ramener à deux questions fondamentales :

1. La première est relative au degré d'incertitude sur la nature de l'activité. Quel est le degré d'incertitude associé à la production ? Cette incertitude ne porte pas uniquement sur la qualité de ces activités mais porte plus globalement sur les représentations des acteurs. On peut distinguer deux cas polaires. Dans le premier cas, il n'y a pas d'incertitude ou peu et il existe un relatif consensus sur la nature du produit. Dans le second cas, l'incertitude est totale. On est alors dans une "*position d'incertitude critique*" définie par Laurent Thévenot ([1989]) comme une situation où il n'existe pas de compromis a priori sur la nature des biens. C'est une situation plus fréquente dans les activités de service à forte dimension relationnelle où les acteurs doivent mettre en place un "*processus de coordination portant sur la conception, sur la réalisation, sur le contrôle, sur l'évaluation d'une réalité "non déjà-là", faisant l'objet d'une demande (souvent imprécise) à laquelle répondent les offreurs*" (Jacques de Bandt et Jean Gadrey [1994], p. 20). Il est à remarquer que cette incertitude concerne de plus en plus les objets issus du "monde industriel" et amène certains auteurs à réexaminer les modes d'évaluation de la production (Véronique Malleret [1993], Philippe Zarifian [1990]), Philippe Lorino [1995]).

⁵Dans son analyse générale des deux formes de "*capitalisme*", l'auteur distingue le modèle anglo-saxon et le modèle rhénan. Dans le domaine de la protection sociale, il préfère employer le terme "*néo-américain*" pour souligner la différence essentielle qui existe entre le Royaume-Uni et les États-Unis (chapitre 7, p.170).

2. La seconde concerne le mode de coordination des acteurs. Il nous faut, à nouveau, considérer deux situations extrêmes. La première fait reposer le principe de coordination sur une seule grandeur, la grandeur monétaire. Les acteurs se coordonnent par les prix ou les coûts. La seconde fait appel à un registre plus vaste de grandeurs. La coordination se fait par un corps de règles (techniques ou sociales), de normes ou de conventions. Ces deux logiques de coordination ne s'excluent pas totalement. En effet, la deuxième logique ne signifie pas que les prix et les coûts ne soient pas une source importante d'informations sur la nature des services produits. Elle considère seulement que ces facteurs ne recèlent pas toute l'information pour comprendre ces activités d'où la nécessité de recourir à d'autres ordres de grandeurs.

Muni de cette grille d'analyse, nous allons passer en revue successivement l'analyse de la productivité des services sociaux, l'analyse coûts-avantage à travers l'expérience de la rationalisation des choix budgétaires, l'analyse d'impact et enfin l'analyse d'évaluation pluraliste.

1.1. L'analyse de la productivité des services sociaux.

Le concept de productivité est une notion industrielle d'évaluation des performances. Nous allons indiquer les principes de base de cette analyse et nous approfondirons cette approche dans le chapitre IV consacré à la dimension industrielle des organismes de service public à vocation sociale.

Si le concept de productivité, comme le souligne Jacques de Bandt ([1991]), joue un rôle essentiel dans la problématique économique⁶, il n'en existe pas de définition unique. Après avoir rappelé la définition de ce concept et les conventions sur la nature du produit qui lui sont associées, il s'agira de comprendre pourquoi il s'applique difficilement aux services sociaux et apparaît même parfois comme un "concept obstacle" pour appréhender leurs performances. Puis, nous envisagerons les liens entre la productivité et l'évaluation de ces organismes.

⁶On peut penser à la place de ce concept dans le modèle de croissance déséquilibrée de William J. Baumol [1967], *Macroeconomics of Unbalanced Growth*, American Economic Review, 2, p.415-426.

1.1.1. Le concept de productivité et les conventions de produit.

La productivité est définie de façon générique comme le rapport du volume de production à un volume de travail. Ces volumes sont mesurés en termes physiques et si *"cela est impossible ils doivent être évalués en valeur... les estimations en valeurs doivent être faites en utilisant un système de prix normalisé pour le produit comme pour les facteurs; on doit se rappeler que ce système de prix normalisé, quel qu'il soit, exerce sur les chiffres obtenus une influence qu'il est impossible d'éliminer"* (Jean Fourastié [1952], p.66).

L'enseignement important de cette première définition est que la mesure de productivité est une valeur biaisée dès lors que le volume du produit ne peut être saisi directement. Par ailleurs, des formules de productivité comportent au dénominateur l'ensemble ou une partie des facteurs de production. La productivité est alors envisagée comme *"le rapport entre une production et les facteurs de production qui ont permis de l'obtenir ou bien entre une production et certains facteurs"* (André L.A. Vincent [1968], p.2). Cet auteur propose alors huit formules indiquées dans le tableau suivant :

TABLEAU 2.1. : LES PRINCIPALES FORMULES DE PRODUCTIVITÉ.

PRODUCTIVITÉ GLOBALE DES FACTEURS	PRODUCTION ----- TRAV + CI + AM.
PRODUCTIVITÉ NETTE DU TRAVAIL	PROD - C.I. - AM. ----- TRAV
PRODUCTIVITÉ BRUTE DU TRAVAIL	PRODUCTION ----- TRAV
PRODUCTIVITÉ PHYSIQUE PAR HEURE OU PAR TÊTE	PRODUCTION PHYSIQUE ----- TRAV.
PRODUCTIVITÉ TOTALE DES FACTEURS	PROD - C.I. ----- TRAV + CAPITAL
FORMULES ISSUES DE LA MÉTHODE DES PRIX	PRIX DES FACTEURS ----- PRIX DES PRODUITS
REVENU RÉEL MOYEN PAR HEURE OU PAR TÊTE	REVENU NATIONAL ----- TRAVAIL
PRODUCTIVITÉ INTÉGRALE DU TRAVAIL	SALAIRE HORAIRE MOYEN ----- PRIX DU PRODUIT EN CAUSE

Avec : PROD : production, CI : consommation intermédiaire, TRAV : facteur travail, AM : amortissement.

D' après André L.A. Vincent [1968], La mesure de la productivité.

Quelle que soit la formule retenue⁷, il apparaît clairement que le concept de productivité est de nature conventionnelle, comme le souligne

⁷ Pour une critique des concepts de productivité globale, on pourra se reporter à Jean Gadrey [1986], chapitre II, ou Jean-Claude Delaunay et Jean Gadrey [1979], leçon 7, et Jean Gadrey

L.A. Vincent dans la conclusion de son ouvrage de synthèse consacré à cette question :

" Le domaine de la productivité est par excellence celui de la relativité et de la stabilité. Tout y est fait de nuances et les affirmations tranchées n'y sont pas de mise. De l'étude de la mesure de la productivité se dégage finalement une leçon de modestie et d'humilité. Au fond, nous ne mesurons pas de façon satisfaisante cette notion cependant essentielle... La mesure de la productivité partage les défauts de tous les systèmes de comptabilité, qui simplifient et par là même déforment la réalité, nécessitent des conventions plus ou moins rigides pour traduire des phénomènes."
(L.A. Vincent [1968], p.272-273).

Nous allons nous intéresser uniquement aux conventions qui sous-tendent le concept de productivité du travail et cela pour deux raisons fondamentales. La première est liée à l'importance du facteur travail dans les organismes de service public à vocation sociale. La plupart des services sociaux sont faiblement capitalistiques et sont avant tout des organisations de main d'oeuvre. Dans le cas des caisses d'allocations familiales, le coût du facteur travail représente environ 80% des charges de fonctionnement (Jean Joseph Robineau, Henri Lourde Rocheblave, Nathalie Alliot [1992]). La seconde est relative au fait que l'emploi de formules de productivité globale des facteurs ou de surplus de productivité globale nécessite d'autres conventions, renvoyant à d'autres analyses. On s'éloigne alors des analyses classiques de productivité pour s'engager dans celles des surplus (Jean Gadrey [1986], p.24).

La nature conventionnelle porte à la fois sur les termes du dénominateur mais aussi et peut-être surtout sur ceux du numérateur, c'est à dire sur la nature du produit des services sociaux. La difficulté majeure est alors de définir un output des services, notamment quand celui-ci est non-marchand.

1.1.2. La productivité et l'analyse des services sociaux.

Ces rappels préliminaires sur le concept de productivité étant faits, nous pouvons répondre aux deux questions qui nous préoccupent à savoir le degré d'incertitude et le mode de coordination. Commençons par le cas de produits homogènes, reproductibles et standardisables. Il est alors possible d'établir une nomenclature d'actes élémentaires servant de base de calcul. La coordination sur la nature du produit entre les différents acteurs se fait sur cette base. L'ensemble de ces actes élémentaires fondent un compromis sur la nature de l'activité et on peut arriver à une mesure directe de la productivité. Dans le cas où la production est hétérogène, mais correspond toujours à des gammes de produits standard, il faut faire appel à une mesure indirecte de productivité. Celle-ci nécessite de recourir à la notion de volume, calculée *"en attribuant à chaque produit ou à chaque facteur un coefficient d'importance ou coefficient de pondération"* (L.A. Vincent [1968], p.3). Ce détour statistique conduit (dans le secteur marchand) à évaluer le volume de la production en divisant un indice de valeur par un indice des prix. Cette décomposition artificielle permet de garder cohérente l'approche en terme de productivité.

"C'est parce que l'on divise l'indice de la valeur de la production par celui du prix des objets produits que l'on peut interpréter le quotient, par analogie avec le cas d'une unité monoproductrice, comme l'indice d'un "volume quasi-physique" " (Jean Gadrey [1986], p.35).

Malgré les biais considérables des calculs de productivité indirecte, on peut finalement conclure que la coordination se fait également sur des quantités physiques, même si ces quantités physiques ne sont pas directement appréhendables.

L'application de telles mesures de productivité aux services sociaux est plus que problématique. Si elles peuvent apporter une meilleure information sur leur gestion, elles représentent souvent un obstacle pour leur compréhension. Nous allons pointer un certain nombre de difficultés majeures de cette approche. Ces différents arguments seront discutés et développés ultérieurement (Chapitre IV).

Plusieurs raisons fondamentales font que le concept de productivité ne peut pas s'appliquer ou qu'il ne le peut que moyennant de fortes conventions dans certaines activités de service marchand ou non-

marchand. Une des difficultés importantes est de définir des unités techniques de mesure du "produit". Certaines activités des organismes de service public à vocation sociale peuvent faire l'objet de mesures de productivité puisque le produit de l'activité est parfaitement identifié et standardisé. Il est alors possible d'établir une nomenclature d'actes élémentaires servant de base de calcul. Le travail administratif de traitement routinier des dossiers paraît satisfaire aux exigences de calcul de productivité. Cependant, même dans ce cas de figure, ce calcul appréhende mal les problèmes de qualité dans ses multiples dimensions.

Par contre, certaines activités de ces organismes peuvent difficilement faire l'objet de mesures de productivité sachant que le produit ou service est difficilement saisissable. L'activité des services sociaux ne se réduit pas à des actes élémentaires et standardisés de traitement de cas mais comporte une relation directe de service aux usagers-citoyens. Jean Gadrey ([1992]) identifie deux facteurs essentiels pour comprendre la non-pertinence du concept de productivité pour certaines activités de service comportant une forte dimension relationnelle : l'intensité informationnelle désigne le "*contenu du service fourni en informations utiles*" (Jean Gadrey [1992], p. 54). La complexité croissante des demandes adressées aux services sociaux amène les agents de base à développer cette activité informationnelle et cela d'autant plus que les moyens informatiques permettent de traiter des flux d'informations considérables. L'étude du travail administratif des agents des caisses d'allocations familiales nous montrera que cette évolution est importante et rapide. Les mesures de productivité ne peuvent pas appréhender cette dimension. Second facteur, le degré d'assistance directe associé à la fonction de réduction d'incertitude et de prévention est une composante du travail des agents des services sociaux qui devient essentiel. Les organismes de service public à vocation sociale mettent en oeuvre des politiques sociales de plus en plus complexes afin de répondre aux spécificités des publics visés. Le degré d'assistance directe va consister à améliorer la compréhension d'une réglementation de plus en plus inaccessible pour des non spécialistes, à diminuer l'incertitude et le temps pour l'usager dans sa relation avec les services sociaux. Nous reviendrons sur ce travail de "traduction" et de "réparation" des agents. Les notions classiques de productivité là encore saisissent mal cette transformation qualitative.

Si la productivité peut dans certains cas servir de base à une première réflexion sur l'action publique, elle ne constitue pas pour autant une méthode d'évaluation parce qu'elle ne permet de saisir ni les dimensions

qualitatives du service ni le caractère approprié de l'action au regard de certains objectifs ou de certaines grandeurs (convention de légitimité).

1.1.3. La productivité et l'évaluation.

Une différence fondamentale existe entre les deux approches. En effet, les mesures de productivité se rapportent uniquement à la notion de "produit immédiat", supposé par ailleurs quantifiable, tandis que l'évaluation porte aussi sur le "produit médiateur". Pour le dire autrement, on peut associer la notion de productivité au "produit direct" d'une action publique (*output*) et l'évaluation aux effets dans le temps (ou résultats) d'une action publique (*outcome*). L'évaluation des organismes de service public à vocation sociale concerne à la fois les conditions de production de certains services mais aussi les transformations que ceux-ci ont produites sur les populations concernées. Les mesures de productivité mesurent mal les effets dans le temps d'une action publique. Elles *"doivent s'en tenir au produit direct, afin de conserver un minimum de cohérence avec les mesures effectuées dans l'industrie, et sous réserve que ce produit direct soit préalablement analysé. Le produit indirect, quant à lui, servira de support aux pratiques et théories de l'évaluation"* (Jean Gadrey [1991], p.144).

Par ailleurs, même si on s'en tient au produit immédiat, les mesures de productivité perdent de leur pertinence dès lors que l'on s'éloigne de la production de services standardisés par des bureaucraties mécanistes. La transformation de ces bureaucraties en "bureaucraties relationnelles" (nous définirons ce terme dans le chapitre IV) conduit à une mutation profonde de la conception du produit. La relation de service, difficilement standardisable, introduit une forte incertitude sur la nature du produit et rend inopérant le concept de productivité comme cadre de réflexion sur l'efficience ou l'efficacité.

D'autre part, les ratios de productivité mesurent l'utilisation des moyens mais ne nous révèlent pas les systèmes de valeurs qui les soutiennent (Sylvie Trosa [1993]). Une démarche évaluative, qui ne soit pas considérée uniquement comme une démarche de mesure, mettra à jour ces systèmes de valeurs et les tensions qui peuvent exister entre différents registres de justification. La compréhension de ce système de valeurs est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit de la production de biens collectifs, comme le fait justement remarquer L.A.Vincent :

"Comme toute comptabilité, la mesure de la productivité doit rester une servante. Il nous appartient de la plier aux règles les plus commodes et les plus efficaces, il nous appartient également d'en tirer le maximum d'enseignements sans être dupes des chiffres qu'elle nous livre... Mais il sera toujours difficile, voire impossible d'y inclure la valeur de certains biens quand celle-ci est essentiellement subjective, nos voulons dire privée d'objectivation sociale, le prix de la santé et de la vie humaine, celui des services gratuits dont nous bénéficions, de nuisances dont nous souffrons, etc.".(L.A.Vincent [1968], p. 273).

1.2. L'analyse coûts-avantage à travers l'expérience de la rationalisation des choix budgétaires.

Afin de rationaliser leurs décisions et d'optimiser leurs budgets, les pouvoirs publics ont eu recours de plus en plus au calcul économique public. L'analyse coûts-avantage est l'une des méthodes d'évaluation qui a été utilisée le plus couramment. C'est au milieu du XIX^{ème} siècle que cette approche est pratiquée par des ingénieurs pour déterminer la localisation optimale de grands projets publics d'investissement. En France, Jules Dupuit va solliciter cette méthode pour déterminer le meilleur emplacement pour la construction d'un pont. Pour lui, le meilleur projet va être celui qui maximise le surplus du consommateur-usager. Cependant, le véritable "âge d'or" de cette méthode d'évaluation se situe dans les années 50 (Xavier Greffe [1994]) et ceci à la fois d'un point de vue théorique avec l'introduction dans l'analyse de nouveaux concepts (coût d'opportunité, préférence pour le temps, valeur présente...) et d'un point de vue pratique avec son application à de nombreux domaines (politiques militaires, politiques de santé, d'éducation...). Devant la difficulté majeure de valorisation des avantages, les pouvoirs publics vont progressivement abandonner cette approche comme l'illustre l'échec relatif de la rationalisation des choix budgétaires. Toutefois, elle connaît de nouveaux développements théoriques, durant les dernières années, notamment dans le domaine de l'environnement (introduction des concepts de coût d'option, de valeur d'option).

Nous allons dans un premier temps rappeler les principes de base de l'analyse coûts-avantage. Puis, nous exposerons l'intérêt et les limites de

cette approche à travers l'expérience de la rationalisation des choix budgétaires. Nous montrerons que l'écueil principal réside de nouveau dans la conception de la production des organismes de service public à vocation sociale.

1.2.1. Les principes de base de l'analyse coûts-avantage.

L'analyse coûts-avantage est une méthode d'évaluation à la fois des grands projets d'investissement et des politiques et sociales. Elle a fait l'objet de nombreuses applications dont les principales⁸ sont exposées par Édouard J. Mishan ([1971], partie I) : l'évaluation de l'extension du métro londonien, l'évaluation du tunnel reliant la France et le Royaume-Uni, l'évaluation de la politique de santé pour éradiquer la syphilis aux États-Unis, etc. Elle a été également appliquée aux services sociaux, notamment ceux relevant des caisses d'allocations familiales (Jean-Marc Dutrénit [1989]). L'analyse coûts-avantage est une méthode d'évaluation a priori, unicritère, qui vise à rationaliser les décisions publiques. Elle peut faire l'objet de deux niveaux d'analyse.

Le premier est théorique, global, normatif, cohérent mais peu opérationnel. Le premier niveau d'analyse recouvre les principes de l'économie publique néo-classique et aboutit aux mêmes conclusions. Tout projet devra être entrepris s'il permet de maximiser le surplus net pour la collectivité. Cette approche applique au domaine public les mêmes mécanismes qui régissent l'économie de marché. En effet, il s'agit de déduire d'une fonction de bien-être social les conditions de réalisation d'un optimum compte-tenu des contraintes de l'environnement. Le problème se réduit à trouver l'allocation de ressources la plus efficace d'un point de vue économique. On montre alors que la satisfaction est maximale lorsque l'utilité marginale est égale au coût marginal. Tout projet sera jugé favorable pour la collectivité s'il permet d'atteindre un optimum de Pareto, c'est à dire d'améliorer la situation d'un membre de la collectivité sans dégrader celle d'un autre. Fondamentalement, le rôle des pouvoirs publics est d'allouer des biens et services qui ne peuvent être correctement répartis par le marché du fait qu'ils comportent une forte dimension collective. Si

⁸On trouvera d'autres exemples dans le chapitre IX de l'ouvrage de Jean Bénard ([1985]).

les fondements peuvent apparaître relativement simples, la mise en oeuvre est problématique dans la mesure où l'on suppose l'existence d'une fonction de bien-être social dont la construction est problématique (Xavier Greffe [1994], p.283). Par ailleurs, on suppose que les objectifs des décideurs consistent uniquement à maximiser le surplus net alors que les politiques publiques et sociales, dans un souci de justice sociale, peuvent vouloir favoriser un objectif de redistribution des revenus entre les agents⁹. Dans un même ordre d'idée, les pouvoirs publics peuvent, pour des raisons diverses, préférer investir dans un domaine particulier même si cet investissement aurait été plus rentable dans un autre domaine. En effet, cette approche économique permet de comparer, par exemple, un franc dépensé dans l'éducation et un franc dépensé dans la santé. Elle indique alors qu'il est préférable d'investir dans le domaine le plus rentable. Le choix des pouvoirs publics ne peut pas se faire uniquement sur cette base de maximisation du surplus.

Le second niveau d'analyse est celui des gestionnaires. Il s'inscrit dans un cadre partiel et positif. Il s'agit d'examiner des projets particuliers selon une démarche qui peut se décomposer en trois grandes étapes. La première consiste à déterminer en termes monétaires les pertes et les gains potentiels de chaque agent concerné par le projet. La seconde va être de calculer un gain monétaire net pour chacune des décisions possibles. La dernière va être de choisir le projet qui maximise le gain monétaire net de la collectivité. L'évaluation des projets reposera toujours sur la notion de surplus économique correspondant aux variations d'utilité subies par les différents agents après la réalisation du projet. Cependant, la démarche est positive et partielle. Positive, dans la mesure où les fonctions de disposition à payer des différents agents, servant de base pour déterminer l'utilité retirée d'un projet, seront appréciées de façon empirique. Partielle, dans la mesure où on ne pourra plus comparer les sommes investies dans les différents domaines mais seulement classer les projets dans un domaine particulier.

⁹Xavier Greffe ([1994]) souligne le fait que ce problème de répartition n'a pas échappé à un certain nombre d'auteurs qui ont proposé d'aménager le critère de Pareto. Le critère de Kaldor-Hicks stipule, par exemple, que tout projet pourra être jugé favorable si son gain net est positif. On pourra améliorer le bien-être d'une personne et indemniser ceux qui perdent dans la mesure où le solde net reste positif. Le problème est alors d'organiser ces transferts et de ne pas engendrer un mouvement de sens inverse dans la mesure où le projet aura modifié la distribution des prix et des revenus. Face à ces difficultés, Scitovsky a proposé un autre critère qui indique que tout projet peut être entrepris s'il remplit deux conditions : le projet doit dégager un gain positif net et les perdants ne peuvent plus obtenir le retour à la situation de départ moyennant une compensation financière au terme de sa mise en oeuvre. Si ce critère apparaît plus satisfaisant d'un point de vue théorique, il est par contre peu opérationnel.

Sans nier les différences fondamentales entre les deux niveaux, la difficulté essentielle de ce type d'approche réside dans l'évaluation des avantages liés à la mise en oeuvre d'une politique publique et sociale. En effet, une telle approche suppose que l'on puisse recenser de façon exhaustive l'ensemble des avantages. On estime alors qu'il existe un consensus sur la nature de l'activité publique entre les différents acteurs. Cette méthode semble relativement bien adaptée pour appréhender les situations où l'incertitude est faible¹⁰. Par ailleurs, le principe de coordination repose sur une seule grandeur, la grandeur monétaire. L'ensemble des avantages peut faire l'objet d'une évaluation marchande. L'intérêt de cette approche, mais aussi et surtout sa faiblesse consiste à envisager des activités non marchandes comme des consommations et des investissements marchands qui puissent être valorisés sur un marché. Le concept central qui va permettre ce processus de transformation dans le domaine des politiques sociales est celui de capital humain.

L'évaluation du système éducatif peut venir illustrer ces deux points. Dans un premier temps, l'activité du système éducatif se résume en une seule dimension, un investissement en capital humain. Les autres dimensions, notamment identitaires, sont alors évacuées. Puis, dans un second temps, cet investissement en capital humain sera apprécié à partir des gains en revenus différentiels que l'on pourra en attendre. On pourra alors comparer les avantages du système éducatif aux coûts de fonctionnement. L'activité non-marchande, l'éducation, est codifiée en une catégorie économique, un investissement. La question est de savoir s'il est légitime de considérer qu'une seule dimension représente une activité aux effets aussi complexes.

L'application de l'analyse coûts-avantage nécessite de nombreux aménagements, ce qui fait dire à Xavier Greffe ([1990], p. 208) qu'*elle est autant un art qu'une science*". Les difficultés ne sont pas d'ordre technique mais renvoient aux fondements même du système de valeur. Ceci peut expliquer l'échec relatif pour évaluer des politiques publiques et sociales comme l'illustre l'abandon de la rationalisation des choix budgétaires.

¹⁰L'analyse coût-avantage a intégré les situations risquées et incertaines. Dans le premier cas, on a recours au calcul de probabilité (raisonnement en terme d'utilité attendue) tandis que dans le second on envisage différents scénarios possibles (raisonnement à partir de matrice des évènements et de leurs résultats, matrice des regrets). Toutefois, cela oblige à recourir à de nouvelles hypothèses, notamment relatives à la fonction d'utilité de la société face au risque. Le problème de la définition des avantages n'est pas résolu.

1.2.2. La rationalisation des choix budgétaires : un modèle linéaire d'évaluation.

Les préoccupations gestionnaires de l'État apparaissent dès la fin des années 1970. La méthode de la rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.) s'inspire du modèle Planning Programming Budgeting System (P.P.B.S.) américain mis en place au département de la défense dans les années 1960. Retraçant l'expérience française de rationalisation des choix budgétaires, Philippe Huet et Jacques Bravo proposent de qualifier le mouvement de R.C.B. comme *"une recherche scientifique et extensive de toutes les procédures et méthodes qui permettraient d'améliorer la pertinence, la cohérence et l'efficacité des décisions publiques, pourvues de moyens budgétaires, ou dont l'effet aurait sa trace dans le budget. Le mouvement R.C.B. est ainsi ouvertement fondé sur la conviction que les méthodes les plus évoluées du management, au sens le plus ambitieux du terme, sont applicables de façon intensive dans le secteur public"* (Philippe Huet, Jacques Bravo [1973], p.5).

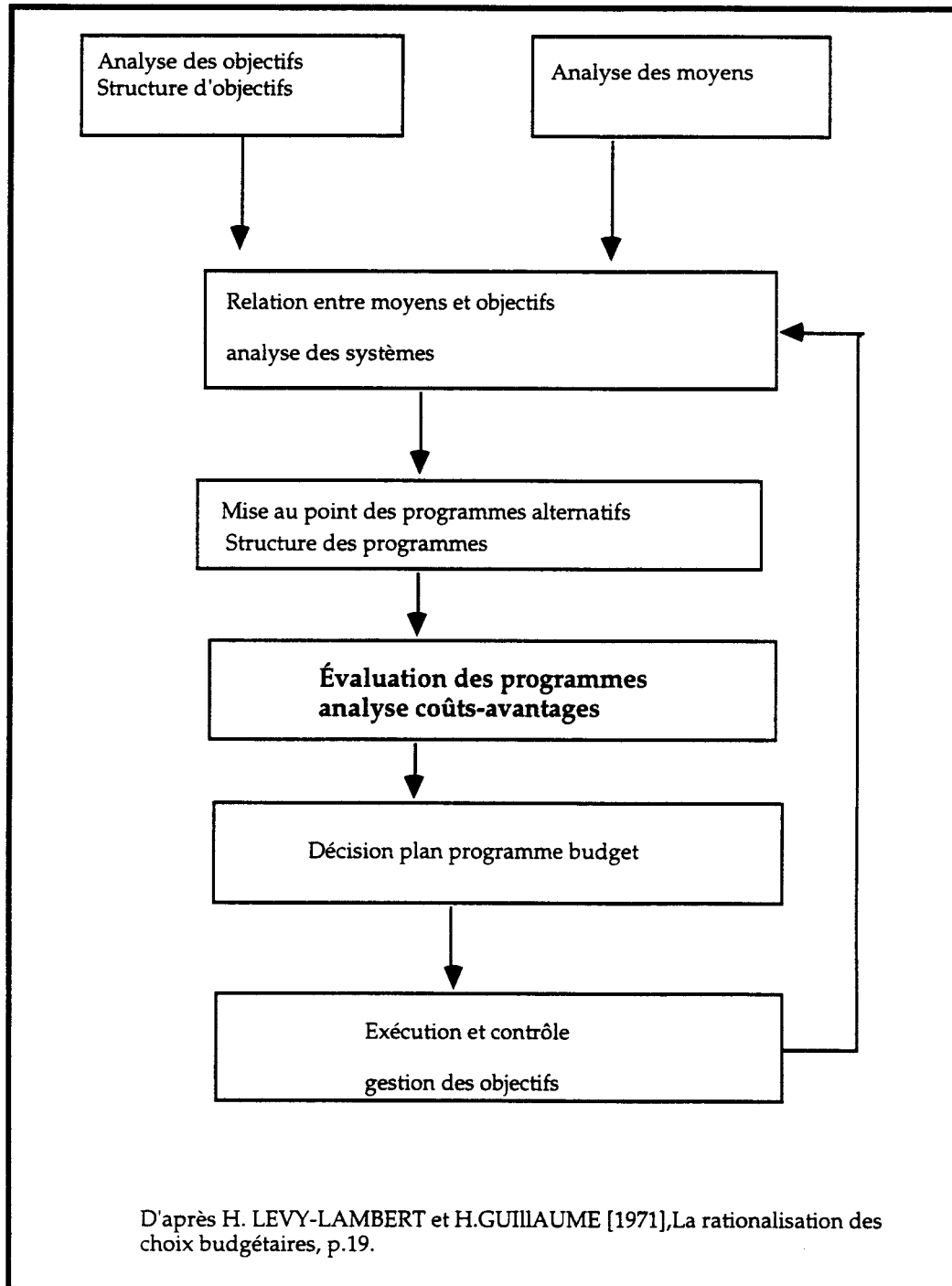
L'objectif de la R.C.B. est une recherche accrue d'efficacité. Il s'agit d'introduire dans la gestion publique des méthodes d'évaluation des actions publiques. Il est donc nécessaire de déterminer le produit des politiques. Cette démarche n'est pas aisée.

" C'est à ce propos que surgissent cependant les difficultés concrètes les plus marquantes. Car la définition des produits de l'activité administrative, leur relation précise aux coûts encourus, la mesure des résultats obtenus, l'établissement d'indices d'efficacité fiables et acceptés sont des aventures novatrices, dont le succès n'est pas assuré " (Philippe Huet, Jacques Bravo [1973], p.53).

La difficulté majeure réside bien dans la représentation des avantages. Les coûts sont plus aisés à appréhender dans la mesure où l'on dispose d'une base plus objective. Plus aisé ne signifie pas toujours plus immédiat et l'utilisation des prix fictifs pour évaluer les coûts dans les secteurs non-marchands (prix comptables ou prix "fantômes") peut être contestable (Xavier Greffe [1991]).

Hubert Lévy-Lambert et Henri Guillaume [1971], p.19) décomposent la méthode en sept phases distinctes que nous pouvons représenter par le schéma 2.1. suivant:

SCHÉMA 2.1. REPRÉSENTATION SCHEMATIQUE DES PHASES DE LA R.C.B.



La méthode repose sur deux types d'analyses : une gestion par objectif et une analyse coûts-avantage. La R.C.B. compte bien une phase dite d'évaluation qu'il s'agit de préciser. La notion de surplus collectif mesure la rentabilité sociale d'une action publique et joue le rôle du profit pour la rentabilité des entreprises marchandes. La maximisation de ce surplus constitue la variable discriminante pour le choix des politiques publiques et sociales. La comparaison des avantages, que l'on suppose mesurables monétairement et des coûts que l'on suppose également identifiables, va permettre par un simple calcul d'écart, de choisir la solution optimale. Cette méthode d'évaluation a fait l'objet de nombreuses critiques, qui montrent les limites du calcul économique public (David Fixari [1992], Éric Monnier [1993], Xavier Greffe [1990]).

Compte-tenu de notre problématique, la difficulté majeure de cette approche se situe dans la représentation des activités non-marchandes et de leur valorisation. L'analyse suppose que l'on puisse clairement identifier et valoriser monétairement les avantages. La première difficulté réside dans l'étendue des avantages à prendre en considération. On distingue généralement les bénéfices primaires et secondaires, les retombées tangibles et ceux qui ne sont pas mesurables. Les bénéfices primaires correspondent aux surplus directement liés à la réalisation d'une action publique tandis que les bénéfices secondaires regroupent les variations de surplus liées aux externalités occasionnées par cette action. Les retombées tangibles vont représenter les effets quantitatifs alors que les retombées non-tangibles renvoient aux effets qualitatifs. Xavier Greffe ([1990], p.192) relève trois sources de désaccord entre les gestionnaires publics pour appréhender ces différents avantages :

- Le premier désaccord porte sur la question de la détermination des bénéfices primaires qui suppose l'existence d'un consensus sur le repérage des bénéficiaires de l'action. La question des cibles des actions publiques est donc posée. Il n'est pas toujours immédiat d'identifier les bénéficiaires des politiques publiques et sociales dont les objectifs sont souvent multiples et variés. Dans le cas des caisses d'allocations familiales, la classification des différents usagers est une question importante (voir chapitre III). La question n'est pas d'ordre technique mais d'ordre politique. En effet, le choix des bénéficiaires est étroitement associé aux objectifs des actions menées. Selon la définition des cibles, des actions pourront y être sous-évaluées ou sur-évaluées. Par ailleurs, les pouvoirs publics peuvent vouloir privilégier certains bénéficiaires au détriment de la rentabilité globale. On

est alors confronté aux choix des critères de pondération. L'étude des politiques familiales montrera que les motivations relatives à la répartition des avantages est un enjeu crucial. L'État se préoccupe de l'identité des perdants et des gagnants et s'intéresse donc aux transferts de revenu entre les agents (Daniel Fixari [1992]).

- La deuxième source possible de désaccord pourra porter sur l'étendue du champ des bénéfiques secondaires à prendre en considération. "*L'analyse coûts-avantage est le plus souvent une analyse d'équilibre partiel*", c'est à dire "*une analyse s'appliquant à des décisions sectorielles dont l'impact sur le reste de l'économie peut être négligé*" (Philippe Huet, Jacques Bravo [1973], p.167). De nouveau, il semble nécessaire qu'il existe un accord sur la taille du projet et le traitement des effets secondaires. Doit-on prendre en compte uniquement les bénéfiques primaires auxquels on applique un coefficient multiplicateur pour estimer les externalités ? Comment peut-on alors choisir un tel coefficient ? Ou bien doit-on tenter d'évaluer séparément les bénéfiques primaires et secondaires ? Selon les gestionnaires publics, telle ou telle solution sera retenue. On voit donc que le traitement des bénéfiques est source de discussion entre les différents acteurs.

-La dernière source de désaccord, fondamentale et délicate à surmonter, porte sur la mesure des phénomènes qualitatifs. Face à cette difficulté, certains analystes ne les intègrent pas dans leurs calculs tout en reconnaissant leur importance. On considère que ces éléments qualitatifs sont pris en compte de façon indirecte par l'effet multiplicateur. D'autres auteurs tentent de les évaluer de façon directe mais leur attribuent souvent une valeur arbitraire. Les calculs vont reposer sur des conventions parfois discutables, comme l'illustre l'application de cette approche dans le domaine de la santé. Comment évaluer les avantages de la vie humaine induits par une politique sanitaire ? Claude Le Pen ([1993]) montre la difficulté de définir les indicateurs de qualité dans le domaine de la santé. La méthode de "Quality Adjusted Life Years" (Q.A.L.Y.S.) repose sur un calcul coûts-efficacité. On évalue les différents états de santé que l'on va pondérer : 0 pour état de mort, 1 pour état parfait et négatif pour état "*pire que la mort*". Claude Le Pen ([1993], p.15) souligne toutes les ambiguïtés de considérer la mort comme un état de santé identique à un autre du fait de son irréversibilité et de définir des états pires que la mort...

Supposons qu'un accord apparaisse sur l'ensemble des avantages à prendre en considération, il reste à résoudre la deuxième difficulté, c'est à

dire la valorisation de ces avantages. L'échelle d'évaluation est réduite à une seule grandeur, la grandeur monétaire. Unidimensionnelle, la méthode coûts-avantage permet très difficilement d'aborder des domaines où d'autres grandeurs sont en jeu : l'identité, la cohésion sociale, le relationnel, l'esthétique, etc. Les politiques publiques et sociales, aux enjeux multiples, sont un lieu permanent de confrontation de système de valeurs. Cette méthode relève de ce que Sylvie Trosa ([1992],p.102) appelle le "*fantasme de l'évaluation qui serait un moment de savoir pur, objectif, dissociable des valeurs, des logiques d'action des partenaires et extérieurs aux choix politiques*".

Les différentes critiques adressées à la méthode de R.C.B. aboutira à son abandon dans les années 1970. Cependant, son échec est relatif dans la mesure où elle a permis d'enrichir le calcul économique publique et de développer d'autres méthodes plus complexes d'évaluation (Yves Crozet [1991]). Elle a notamment permis de réfléchir à des approches évaluatives a posteriori des actions publiques.

1.3. L'analyse d'impact des actions publiques.

L'analyse d'impact, parfois aussi qualifiée de "méthode des effets", est une approche alternative pour évaluer les actions publiques. Pratiquée dans de nombreux champs d'action des pouvoirs publics, elle connaît un grand succès à l'heure actuelle, notamment avec la diffusion de la méthode Delphi¹¹.

Dans son ouvrage "*Évaluation des actions publiques*", Éric Monnier qualifie cette méthode d'évaluation gestionnaire. Le principe qui va déterminer la prise de décisions est d'ordre technique. C'est le règne des "*ex-pairs*". En suivant Xavier Greffe ([1994], p.315), on qualifiera de méthode d'impact "*toute approche qui analyse les retombées économiques de l'implantation d'un équipement (ou d'une action publique)*". La différence majeure avec les analyses coûts-avantage réside dans le fait que l'on ne cherche plus à comparer la rentabilité relative des différents projets. Moins ambitieuse d'un point de vue théorique (renoncement au concept de

¹¹Cette méthode consiste à demander à des experts d'un domaine particulier de pondérer les différents bénéfices d'un projet. C'est une approche itérative qui doit aboutir à des résultats convergents.

surplus), l'analyse d'impact tente plus modestement de mettre à jour des flux financiers engendrés par un investissement ou une action publique. Cependant, elle partage avec la même difficulté concernant la représentation et l'évaluation des résultats des politiques publiques et sociales. Les gestionnaires recensent trois catégories de bénéfices (directs, indirects et induits). Les coûts sont perçus comme des avantages négatifs. Les bénéfices directs sont identifiés directement par le montant des flux monétaires produits par l'activité dans une zone géographique donnée. Les bénéfices indirects et induits sont évalués de façon indirecte en recourant la plupart du temps au concept de multiplicateur (multiplicateur de la base économique, multiplicateur de revenu ou multiplicateur input/output) ou par enquêtes visant à établir des liens de corrélation entre l'action publique et les résultats observés. L'examen des bénéfices dans l'analyse d'impact est axé uniquement sur la dimension économique. L'échelle de valeur retenue est unidimensionnelle. Son application, comme nous l'avons vu pour l'analyse coûts-avantage, est problématique dans des domaines où d'autres grandeurs sont fondamentales. Sans nier l'importance de la valeur marchande, on ne peut réduire le champ des actions publiques à cette seule grandeur. Par ailleurs, cette approche soulève d'autres difficultés.

La première renvoie à la complexité d'établir des relations de cause à effet avec certitude. En effet, pour fonder en toute scientificité ces liens, il faudrait pouvoir reproduire les mêmes expérimentations sociales. Eric Monnier ([1992]) montre, en analysant les expérimentations américaines, que ces conditions ne sont jamais réunies. Contrairement au modèle des sciences de la nature, la mise en oeuvre des actions publiques est toujours singulière. En outre, le coût de telles évaluations apparaît très vite comme une variable rédhibitoire. Un autre obstacle important est lié aux effets d'éviction. Les bénéfices peuvent profiter à une autre zone géographique ou à d'autres usagers. C'est pourquoi certains analystes préconisent d'employer des coefficients d'abattement pour réduire les bénéfices prévus. Si on gagne en réalité, de telles procédures peuvent faire l'objet de fortes manipulations.

1.4. L'évaluation pluraliste : l'évaluation du changement social.

L'évaluation pluraliste des actions publiques apparaît comme une démarche alternative aux approches gestionnaires traditionnelles. Moins axée sur l'aspect quantitatif, la logique de cette méthode vise à comprendre les transformations d'une action publique. L'évaluation pluraliste a pour objectif, selon Eric Monnier ([1993],p. 62), "*d'apprécier le bien fondé d'une intervention publique à partir de la confrontation de ses effets aux systèmes de valeurs en présence*". L'évaluation est avant tout considérée comme insérée dans un apprentissage collectif. L'évaluation est alors conçue comme un processus permettant de comprendre les jugements de valeurs durant la mise en place et le déroulement d'une action. L'évaluation est plurielle dans la mesure où il s'agit de confronter différentes représentations notamment pour les différentes dimensions du produit. La confrontation de ces différentes conceptions met en avant l'échelle de grandeurs des acteurs. La grandeur marchande n'est qu'une valeur parmi d'autres. L'évaluation pluraliste est donc une méthode complexe et multicritères. Les critères retenus ne sont pas uniquement d'ordre technique mais renvoient aussi aux valeurs qui sous-tendent les politiques publiques et sociales. L'évaluation devient une "*maïeutique*" (Éric Monnier [1990]) permettant de clarifier les jugements de valeurs portés sur les résultats d'une action publique. Ainsi, dans le champ des politiques publiques, domaine multidimensionnel marqué par une incertitude forte et des conflits de valeurs, cette approche est particulièrement stimulante dans la mesure où elle permet de placer au centre de l'analyse le problème du produit. Cependant, elle laisse sans réponse un certain nombre de questions concernant la construction sociale du produit. La confrontation des différents systèmes de valeurs aboutit-elle à un consensus ? Comment se forme ce consensus ? Comment se hiérarchisent les différentes grandeurs ? Quel est le pouvoir de décision des différents acteurs ? Comment peut-on concilier des préoccupations économiques avec des préoccupations de justice sociale ? Par ailleurs, comment intervient le rôle de l'utilisateur et comment est-il pris en compte ?

Ce sont ces questions auxquelles il conviendra de fournir des éléments de réponse dans la suite de ce travail. À cette fin, il nous faut

envisager la manière dont les économistes ont construit la notion de bien public et d'action collective.

SECTION 2. L'ÉCONOMIE DES BIENS PUBLICS ET DE L'ACTION COLLECTIVE : DES APPROCHES STANDARD AUX APPROCHES STANDARD ÉLARGIES.

L'étude des biens publics et de l'action publique relève de l'une des branches de la science économique qui est l'économie publique. Après avoir rappelé la manière dont l'économie néo-classique standard aborde les biens publics, nous montrerons que celle-ci échoue à élaborer une théorie générale de ces biens. Puis, nous verrons que l'analyse de l'action collective proposée par Mancur Olson permet d'apporter des réponses au problème des biens collectifs. Cet apport est essentiel puisqu'il permet de poser le problème de la coordination des acteurs, mais il est limité, dans la mesure où il n'offre pas une théorie alternative des biens publics. En effet, la question de la nature des biens collectifs est évacuée au profit du problème de la coordination des acteurs (Guy Bajoit [1992], Albert Hirschman [1983]). Nous mobiliserons alors d'autres travaux d'inspiration libérale¹² pouvant apporter un éclairage nouveau. Tout d'abord, les travaux de Denis Kessler ([1986]) sont source de nouvelles légitimités pour les politiques publiques et sociales. Cependant, ils sont limités dès qu'il s'agit d'analyser la construction du produit. Enfin, nous démontrerons qu'une relecture de l'approche de Kevin L. Lancaster ([1966]) peut amener de nouveaux éléments de réponse au "casse-tête" des biens collectifs (Yves Crozet [1991]).

¹²Il faut entendre le qualificatif libéral au sens de Pierre-Yves Gomez : "Le modèle libéral place le contrat au centre de toutes les relations entre les individus, comme moyen de réaliser le lien social et économique... Le propre de l'axiomatique libérale est de déduire des trois hypothèses sur l'individu (autonome, rationnel, informé) que le marché, comme espace d'échanges "spontanés", est le lieu de coordination idéal et privilégié" (Pierre-Yves Gomez [1996], p.16-17).

2.1. Les approches économiques standard des biens collectifs : un examen critique.

L'étude des services sociaux relève traditionnellement de la théorie des biens collectifs ou publics. Dans son ouvrage "*Les biens collectifs, fondements théoriques de l'économie publique*", Alain Wolfelsperger ([1969], p. 5) indique que l'on trouve employés de façon synonyme dans la littérature les termes public ou collectif pour désigner ces biens (voir aussi Edmund S. Phelps [1990], p. 381). Cet indice supplémentaire¹³ nous montre la difficulté de ces approches à fournir un cadre général pour analyser les biens et services produits par l'État. Néanmoins, nous allons montrer que les théories économiques normatives des biens publics sont insuffisantes pour saisir les différentes dimensions de ces biens.

2.1.1. Les biens collectifs selon la théorie de l'échange volontaire ou théorie du bien public : une conception technologique restrictive.

C'est dans un article de 1954 que Paul A. Samuelson va jeter les bases théoriques de l'analyse des biens publics dont la plupart des définitions normatives actuelles s'inspirent (*Handbook of Public Economics* [1987], chapitre 9). Les biens publics se différencient des biens privés par une caractéristique technologique, l'indivisibilité. Samuelson reprend la notion d'indivisibilité qui a été développée par Mazzola, économiste du début du XX^{ème} siècle.

"Supposons donc qu'il existe deux catégories de biens nettement distincts : les biens de consommation privés ($X_1...X_n$) qui peuvent être divisés entre les différents individus ($1,2,...,i,...,S$) suivant la relation de type $X_j = \sum_i X_i^j$ et les biens de consommation collectifs ($X_{n+1},..., X_{n+m}$) dont tous peuvent bénéficier en commun, c'est à dire dont la consommation par un individu ne diminue en rien la quantité disponible de ce bien pour

¹³L'autre indice important que nous avons signalé au chapitre précédent, est l'absence de prise en considération de la "*dimension service*" de ces biens et notamment d'une dimension essentielle des services qu'est la relation de service. Cette dimension service devra être soigneusement distinguée de la dimension civique (chapitre V).

n'importe quel autre individu" (Paul A. Samuelson [1954], traduction Jacques Généreux, p.79).

Paul A. Samuelson tente de définir à priori les productions qui ne peuvent être allouées correctement par le marché. Cette définition normative ne repose pas sur l'étude de production réellement prise en charge par l'État mais sur une caractéristique technologique intrinsèque des biens publics :

"Selon cette conception, serait bien public tout bien qu'en mettant à la disposition d'un individu on mettrait en même temps, par le fait même, à la disposition de tous les individus de la communauté considérée. Le bien public serait autrement dit un bien indivisible en ce sens que sa consommation ne serait pas, par nature, réservée à un seul individu. C'est une approche technologique des biens publics." (Alain Wolfelsperger [1969], p.21).

De cette indivisibilité va découler deux attributs des biens publics : la non-rivalité et la non-exclusion. La non-rivalité découle directement de la définition des biens publics. Un bien sera non-rival si sa consommation par un individu n'interdit pas qu'un autre individu le consomme. Par contre, la non-exclusion apparaît comme une conséquence indirecte et son introduction a permis de généraliser la conception de Samuelson. Un bien est qualifié de non-exclusif ou non-appropriable lorsqu'on ne peut empêcher l'accès de ce bien à un consommateur. Cependant, la notion de non-exclusion est employée par d'autres auteurs. Ils associent une dimension économique au phénomène d'exclusion. En effet, ce qui devient essentiel est le coût d'exclusion. Un bien est ainsi qualifié de non-exclusif si son coût d'exclusion est trop important à mettre en oeuvre.

Les services sociaux répondent-ils aux critères de bien public pur ? Le critère d'indivisibilité est relatif. Comme nous le verrons dans le cas des caisses d'allocations familiales (chapitre III), la production de ces organismes est partiellement divisible. L'analyse des biens mixtes (Guy Terny [1967]) permet d'affiner la notion de service collectif indivisible et divisible. Cet apport consiste à distinguer la divisibilité et indivisibilité relevant de la production de celles relatives à la consommation. La production de la Sécurité sociale présente dans cette approche une indivisibilité de la production et divisibilité de la consommation. Cette approche reste prisonnière d'une vision technologique des biens. Elle ne permet pas de saisir la complexité et la diversité des interventions publiques. Par ailleurs,

la notion de non-exclusion est partielle elle aussi. Pour certains services sociaux, les pouvoirs publics peuvent souhaiter leur accès universel même si l'exclusion est possible techniquement. Des biens comme l'éducation peuvent faire l'objet d'exclusions mais des raisons d'ordre politique peuvent légitimer leur production publique : *"Remarquons que ces propriétés sont envisagées ici d'un point de vue strictement technico-économique : le choix politique qui consisterait à renoncer à la possibilité d'imposer un prix alors même que l'exclusion est techniquement possible et peu coûteuse ne change en rien le classement du bien ou du service considéré en bien ou service collectif"* (Baudoin Meunier, Isabelle van der Brempt [1992], p.10).

L'intérêt de cette approche apparaît limité pour une compréhension fine des produits des services sociaux. Légitimer la production de tels biens uniquement sur une base technique est peut-être suffisant pour justifier les imperfections de marché mais insuffisant pour analyser la production publique. En effet, cette approche normative ne s'intéresse que par défaut à la production de l'État.

2.1.2. Les biens collectifs selon la théorie des biens sous tutelle : une analyse non-spécifique des biens publics.

Devant les limites de l'approche de Samuelson pour rendre compte de certaines productions publiques, une autre conception normative des biens publics va être proposée. La théorie des *"merit goods"*, initiée par Richard A. Musgrave ([1959]) et par J.G. Head ([1966]) propose de considérer ces derniers comme publics. Cette notion va être introduite par Guy TERNY sous le terme de biens sous tutelle. Ces *"merit goods"* concernent aussi bien les biens collectifs que certains biens privatifs. Jean BÉNARD en propose la définition suivante : *"Les biens sous tutelle sont des biens dont la consommation et/ou la production font l'objet d'un concernement étatique, c'est-à-dire de préférences de l'État différentes de celles librement manifestées par les individus parallèlement"* (Jean BÉNARD [1985], p.134)

Un concernement étatique signifie ici que l'État décide d'intégrer dans sa fonction d'utilité un intérêt collectif qui n'est pas pris en compte par le marché. La légitimité des interventions publiques trouve ainsi son origine

non plus dans des caractéristiques physiques des biens mais dans les pratiques de consommation. Les pouvoirs publics vont intervenir pour modifier l'offre et la demande de ces "*merit goods*" et modifier ainsi les préférences individuelles. Remettant en cause le postulat de respect inconditionnel des préférences individuelles, les économistes vont avancer deux raisons fondamentales d'échec du marché pour produire certains biens :

-La première raison est l'insuffisance d'information et l'incertitude des agents économiques sur la nature de certains biens. L'information trouve son incomplétude dans plusieurs causes (Baudoin Meunier, Isabelle van der Brempt [1992], p.27) : la complexité du produit, le caractère indirect de la satisfaction qu'il procure, sa faible fréquence d'acquisition ou le coût de l'information sur sa qualité.

-La seconde renvoie à l'irrationalité des choix effectués par les usagers-citoyens même s'ils disposent d'une information parfaite. Les agents peuvent être frappés de "myopie", c'est à dire négliger leurs intérêts à long terme ou celui de la collectivité. Nous développerons cette idée lorsque nous aborderons les analyses de Denis Kessler.

Les pouvoirs publics, mieux informés, doivent prendre en charge la production de tels biens : la santé, l'éducation, les services sociaux, etc. Il est intéressant de remarquer que Richard A. Musgrave ([1973], p. 65) propose comme exemple de "*merit goods*" la protection des enfants. Le rôle de tutelle est d'autant plus justifié que l'accès à l'information est inégal pour les consommateurs. Cette approche est intéressante pour comprendre les services sociaux dans la mesure où elle met l'accent sur certaines pratiques sociales. Cependant, elle est insuffisante pour fonder les interventions publiques. En effet, les travaux contemporains sur les théories de l'information et notamment les travaux de George A. Akerlof ([1970]) à partir de l'exemple du marché des voitures d'occasion montrent que le problème d'incertitude du choix des consommateurs concerne de nombreux produits. Dans le même ordre d'idée, de nombreux services marchands et non-marchands sont caractérisés par de fortes incertitudes concernant la nature de la prestation (voir chapitre 5). Les limites des interventions de l'État deviennent très floues. L'État doit-il prendre en charge l'ensemble de ces productions ? En outre, cette théorie fait jouer un rôle exorbitant aux experts pour déterminer l'intérêt général et sous-estime le rôle des usagers-citoyens.

2.1.3. Les biens collectifs selon la théorie de la contrainte ou théorie du service public : une conception socio-politique mal fondée.

La théorie de la contrainte, dont les principaux représentants sont A. Wagner et A. Barrière, propose une autre approche normative des biens publics. L'argument fondamental va être ici la notion d'intérêt général. Le système de marché ne pouvant satisfaire cet intérêt général, il est dans la nature de l'État d'intervenir dès lors que les biens sont de nature publique. L'État devient le "gardien" de l'intérêt général et garantit le bien commun. Ce bien commun est transcendant aux intérêts individuels. La contrainte exercée par l'État est supposée bienveillante. Dès l'instant que l'appareil d'État est dirigé par des acteurs compétents, les interventions publiques sont justifiées à priori. Transcendant aux individus, l'État sera muni d'une fonction générale de bien-être social qui comporterait des arguments tenant compte de l'intérêt général. Dans cette approche, les services sociaux seraient à la charge des pouvoirs publics. Nous avons de nouveau une analyse partielle et relativement imprécise. Elle est partielle puisqu'elle ne retient qu'une seule dimension, l'intérêt général. Elle est aussi imprécise comme le fait remarquer Alain Wolfelsperger :

"L'État, gardien de l'intérêt général, doit intervenir chaque fois que cet intérêt est en jeu et, en restant dans le cadre strict de cette conception, il est difficile de dire beaucoup plus sur ce sujet, compte-tenu de l'imprécision du concept même d'intérêt" (Alain Wolfelsperger [1969], p.61).

Nous avons vu dans le chapitre I que la notion d'intérêt général est une notion variable, historiquement datée. Or cette approche ne fournit pas d'éléments théoriques permettant de comprendre comment cette notion émerge et évolue selon les rapports sociaux dans une collectivité.

Ces trois approches théoriques échouent partiellement à définir, sur des bases normatives, les biens publics. Chacune d'entre elles ne retient qu'une dimension particulière de ces biens : une caractéristique physique d'indivisibilité pour la théorie de l'échange, l'information pour la théorie des biens sous tutelle et l'intérêt général pour la théorie de la contrainte. Cet échec relatif s'explique en grande partie par le fait que ces analyses sont plus

attentives à démontrer les échecs du marché comme mode d'allocation de certaines ressources qu'à fonder une véritable théorie de la production publique. Tout en restant dans cette vision des choses, nous allons montrer que l'analyse de l'action collective de Mancur Olson ([1965]) permet de poser plus correctement le problème de la coordination des acteurs pour réaliser une action collective.

2.2. Les biens publics comme action collective : les apports de Mancur Olson.

Dans un premier temps, nous allons rappeler les grandes lignes de l'approche de l'action collective élaborée dès les années soixante par Mancur Olson. Puis, nous nous efforcerons de montrer que celui-ci pose correctement le problème de coordination des acteurs mais n'y apporte pas finalement de solution probante. Les limites de cette conception sont clairement identifiées par Guy Bajoit ([1992]) et Albert O. Hirschman ([1983], [1990]). Ces auteurs montrent qu'il n'existe pas en définitive d'analyse spécifique de la production publique chez Mancur Olson.

2.2.1. Les biens collectifs dans l'analyse de Mancur Olson.

Dans son célèbre ouvrage de 1966, Mancur Olson propose une interprétation purement utilitariste de l'action collective. Sa thèse principale est que l'existence d'un intérêt commun à produire un bien collectif pour un ensemble d'individus n'est pas une condition suffisante pour que ceux-ci s'organisent pour le réaliser. Le critère fondamental pour déterminer si un groupe est capable d'agir dans son propre intérêt va être l'influence des actions individuelles sur chacun des autres membres du groupe.

"Le critère qui permet de déterminer si un groupe sera en mesure d'agir de lui-même dans son propre intérêt est identique pour les groupes marchands et non-marchands : il dépend de l'influence des actions individuelles sur chacun des autres membres du groupe" (Mancur Olson [1966], p.68).

Dans le cas des grands groupes latents, qui est le cas d'une collectivité nationale, la production de biens collectifs ne pourra être spontanée et demandera l'existence d'une organisation. En effet, dans la mesure où chacun peut bénéficier du bien, il est rationnel d'adopter un comportement de passager clandestin, c'est à dire de profiter de l'action collective sans en supporter les coûts. L'action collective ne devient possible que si une organisation est capable de fournir à ses membres, en plus du bien collectif, ce que Mancur Olson appelle des sous-produits. Ces sous-produits sont des biens individuels réservés aux membres de l'organisation et qui sont censés compenser les coûts de la participation à l'action.

Dans notre problématique, l'apport essentiel de l'analyse de Mancur Olson est de pointer un problème crucial qui est celui de la coordination des acteurs pour réaliser un bien collectif. Cependant, cet apport est limité dans la mesure où cet auteur évacue très vite ce problème au profit d'une interrogation sur les coûts de participation à l'action collective et les avantages des sous-produits liés à celle-ci.

2.2.2. Une critique essentielle de la thèse d'Olson : la non prise en compte de la nature du bien collectif.

Paradoxalement, l'analyse de Mancur Olson ne traite que partiellement de l'objet de l'action collective, c'est à dire du bien public. Même si on trouve de nombreux exemples à la fin de son ouvrage, cette notion est peu développée dans le coeur théorique de sa démonstration (chapitre I). Cet auteur ne fait qu'affiner la catégorie de biens publics élaborée par Samuelson en introduisant une distinction supplémentaire entre les biens publics exclusifs et les biens publics inclusifs. Un bien exclusif est soumis à la rivalité de la consommation mais conserve la propriété de non excluabilité tandis qu'un bien public inclusif n'est pas soumis à la rivalité de consommation. Limitant son analyse à cette caractéristique, le problème d'Olson se résume à élaborer les conditions nécessaires pour mobiliser un groupe. La solution qu'il propose repose sur un simple calcul coûts-avantage entre les coûts de participation à l'action collective et les "sous-produits" joints au bien public. Ainsi que le souligne Guy Bajoit ([1992]), un examen plus détaillé des différentes dimensions des biens publics aurait pu amener Olson à une vision beaucoup moins simplificatrice du problème.

" Curieusement, le bien collectif en lui-même ne semble avoir aucune incidence sur la participation à l'action : seul compte le rapport entre la valeur des sous-produits et celle des charges... D'abord, que l'équation déduite d'Olson $Y = SP - CH$ ¹⁴, relative à l'incitation au membership est exagérément simple et doit être remplacée par une autre qui tienne compte du bien collectif, des rétributions symboliques, des risques de l'abstention et de ceux de la participation à l'organisation " (Guy Bajoit [1992], p.174).

Ainsi, Mancur Olson omet le fait que le bien public puisse être un facteur essentiel de mobilisation dans la sphère publique. Cette omission n'est pas explicitée par lui mais repose sur un a priori théorique concernant le lien social .

"Il est clair que la paradigme qu'il adopte ne laisse voir du bien social que la solidarité contractuelle. L'individu rationnel qu'il met en scène, s'intéresse peu au bien collectif, mais surtout aux sous-produits et aux charges" (Guy Bajoit [1992], p. 176).

Albert O. Hirschman propose une critique encore plus radicale des thèses d'Olson. Le reproche fondamental qu'il lui adresse est du même ordre que celui de Guy Bajoit mais repose sur d'autres arguments. En effet, Albert O Hirschman considère que Mancur Olson a correctement analysé le problème du "cavalier solitaire" mais qu'il n'a pas pris au sérieux le problème du bien public en proposant une vision "absurde" de celui-ci (Albert O. Hirschman [1990], p.159). Dans son ouvrage intitulé "*Bonheur privé, action collective*", il renvoie aux argumentations d'Olson d'autres propositions fondées sur la nature publique de l'action. Tout d'abord, il constate ironiquement que les faits viennent falsifier ces thèses. En effet, l'époque où triomphe l'approche d'Olson est un moment de fortes mobilisations collectives dont les motifs sont loin d'être uniquement utilitaristes (protestation contre la guerre du Vietnam, mouvement de libération de la femme, prise de conscience des problèmes du Tiers-Monde, remise en cause de la société de consommation, etc.).

"Il convient ici de rappeler qu'au moment où Mancur Olson proclamait l'impossibilité d'une action collective de larges groupes, le monde occidental était sur le point de se voir presque entièrement submergé par une vague sans précédents de mouvements publics, manifestations,

¹⁴Avec Y : incitation à participer à l'action collective, SP : sous-produits et CH : coût de la participation.

contestations, grèves et débats idéologiques. L'ouvrage d'Olson remportera un large succès, que méritait certes la lucidité de son analyse, mais le décalage entre cette théorie triomphale et une réalité qui devait si peu de temps après se montrer récalcitrante, est passé inaperçu" (Albert O. Hirschman [1983], p.137).

Certes, la période qui a suivi ce vaste mouvement, a été plutôt une phase de repli sur la sphère privée. Dans son essai sur l'individualisme contemporain, le philosophe Gilles Lipovetski ([1983]) affirme que nous sommes rentrés dans "l'ère du vide" où les seuls intérêts individuels prévalent. Toutefois, le développement très important du secteur sans but lucratif dans les années 90 (Édith Archambault [1996], Bernard Enjolras [1995]) vient relativiser un tel constat. Les faits ne donnent donc que partiellement tort à Mancur Olson. Cependant, c'est sur le plan théorique que les critiques d'Hirschman sont les plus convaincantes. Cet auteur remet en cause la possibilité d'un calcul coûts-avantage dès lors qu'il s'agit d'actions publiques. La raison fondamentale est la rationalité des individus. En effet, ceux-ci ne peuvent pas en toute logique effectuer un calcul coûts-avantage puisque ces deux catégories se confondent très largement dès qu'il s'agit d'une action publique. Dans la sphère publique, le sens de l'engagement est parfois aussi important que les résultats de l'action. La notion de coût apparaît alors toute relative pour les auteurs de cette action.

"Ce qu'implique la confusion entre la lutte et son aboutissement, c'est la disparition de toute nette distinction entre coût et bénéfice, s'agissant d'une action entreprise dans l'intérêt public, en effet, les efforts de la lutte, qui devraient figurer parmi les coûts, s'avèrent être partie intégrante des bénéfiques" (Albert O. Hirschman [1983], p. 149).

Dans une telle perspective, l'arithmétique élémentaire d'Olson apparaît bien insuffisante pour déterminer les motivations à agir dans l'arène publique. Ces motivations sont fortement liées à la nature du bien public. Certains biens publics sont plus mobilisateurs que d'autres. Les fins et les moyens sont étroitement liés et la rationalité instrumentale peu opérante. La vision d'un homme rationnel, ahistorique, capable a priori d'élaborer une matrice de paiement des coûts et avantages cède la place à une vision plus réaliste d'un homme historique dont les motivations pour agir (les "grandeurs de références", comme nous les désignerons par la suite) sont complexes et variées. La sphère du public est animée non seulement par "l'eau glaciale du calcul égoïste" mais aussi par les passions. Les valeurs

morales, éthiques et civiques sont des dimensions fondamentales du bien public.

En conclusion, nous retiendrons de l'analyse de Mancur Olson l'idée essentielle de coordination des acteurs. L'action collective doit être organisée et émerge rarement de façon spontanée. Cette coordination porte en grande partie sur les différentes dimensions du bien public. Pour aller plus loin dans cet examen, il convient d'envisager les principaux résultats de la théorie moderne de l'information appliquée au produit assurantiel.

2.3. Le produit des organismes de service public à vocation sociale au regard de la théorie moderne de l'information.

Les organismes de service public à vocation sociale offrent un bien qui s'apparente à un service d'assurance. l'État providence s'identifie d'abord comme "État-assurantiel" (François Ewald [1986], Pierre Rosanvallon [1995]). L'originalité du système tient au fait qu'il repose sur une base assurancielle alors que les aides sociales traditionnelles sont attribuées à la discrétion des pouvoirs publics (voir chapitre III). Denis Kessler ([1986]) propose de nouveaux fondements micro-économiques pour l'analyse du système de Sécurité sociale en s'appuyant sur la spécificité du produit assurantiel. Il mobilise pour sa démonstration les principaux résultats de la théorie de l'information et renouvelle, en partie, les arguments de la théorie des biens sous tutelle. Il bâtit sa démonstration sur le comportement des individus face au risque.

Trois grandes variables structurent le comportement des agents :

- Tout d'abord, les agents évaluent mal les probabilités d'occurrence des risques dans la mesure où ils ne possèdent qu'une information imparfaite. C'est une limite cognitive importante. Par exemple, dans le domaine de la santé, il est difficile pour un individu de calculer la probabilité d'être confronté à telle ou telle maladie. Il ne peut pas raisonnablement connaître l'ensemble de ces probabilités.

- Cet univers d'information imparfaite va le conduire à une certaine "myopie". En effet, il va borner son horizon temporel aux conséquences à

court terme et négliger celles qui risquent d'intervenir plus tard dans son cycle de vie.

- Par ailleurs, tous les individus ne vont pas adopter la même attitude face au risque. Certains vont être "risquophobes" tandis que d'autres seront "risquophiles". Les premiers auront tendance à se surprotéger en faisant appel à l'épargne alors que les seconds vont négliger les risques comptant sur la chance. Face aux carences du calcul individuel, les pouvoirs publics devront subvenir ex-post aux besoins des personnes imprudentes.

L'État est donc un acteur particulier et aura en charge la production publique de ces biens :

"Aussi, l'État, parce qu'il prend en compte l'ensemble des phénomènes qui affectent toute la collectivité en raison de son horizon spatial nettement plus large que celui des individus, disposerait-il d'une information plus riche et plus fiable que celle dont disposeraient les citoyens. En outre, il aurait un horizon temporel nettement plus long que celui des citoyens : il serait hypermétrope alors que les individus seraient plus volontiers myopes. Il seraient moins impatient que les citoyens. Enfin, il anticiperait mieux l'évolution des phénomènes et des risques qui leur sont liés que les individus" (Denis Kessler [1986], p 107).

Le rôle de l'État est d'autant plus important qu'il n'est pas possible de déterminer ex-ante les catégories des agents prévoyants et non prévoyants. Selon cet auteur, les gens frappés de "myopie" représenteraient un quart du corps social en France. Denis Kessler poursuit son raisonnement en montrant que le marché des assurances est incapable de prendre en charge tous les risques sociaux. Il justifie alors le caractère obligatoire de la Sécurité sociale. Il base son analyse sur le phénomène de sélection adverse. Mis en évidence par les travaux d'Akerlof ([1970]), le phénomène de sélection adverse se caractérise par le fait que l'assureur ne peut connaître avant de contracter la qualité du risque associée à chaque individu. Face à ce phénomène, il sera amené à pratiquer une politique tarifaire discriminative en sélectionnant les "bons risques" et en écartant les mauvais. Toute une partie de la population ne serait pas prise en charge compte-tenu des coûts de l'assurance. C'est une solution peu acceptable socialement. Le phénomène de sélection disparaît lorsque l'assurance est obligatoire et unique.

"Compte-tenu de la diffusion d'un risque fondamental donné, il semblerait que la protection soit toujours mieux effectuée si toute la

population est affiliée à un même régime d'assurance, que si elle est entièrement laissée à l'initiative individuelle et à un marché concurrentiel d'assurance. Ceci constitue un des arguments les plus puissants en faveur de la Sécurité sociale, entendu comme un mécanisme d'assurance unique, couvrant toute la population, à caractère obligatoire... Non seulement on résout ainsi l'ensemble des problèmes issus du phénomène de la sélection adverse, mais en outre c'est une solution plus équitable car il vaut mieux une situation où tout le monde se protège tout en protégeant les autres, qu'une situation où certains se protègent et sont en outre tenus de protéger ceux qui ne le font pas" (Denis Kessler [1986], p.108-109).

Cependant, les assurances sociales ne peuvent totalement éliminer un autre phénomène lié au service d'assurance, le risque moral ou action cachée. J. Stiglitz ([1975]) a montré que l'existence d'une couverture du risque par une assurance peut augmenter ces risques. L'explication se trouve dans le comportement des individus. En effet, ceux-ci ne vont plus adopter un comportement préventif et d'autoprotection dès lors qu'ils se savent protégés par une assurance. Ce phénomène de risque moral peut être limité par l'existence d'un mécanisme incitatif, la co-assurance, qui a pour fonction d'inciter les agents à la prévoyance. Par ailleurs, le mode de financement des assurances sociales, où les primes sont indépendantes de la probabilité du risque (voir chapitre III) réduisent considérablement les coûts de l'assureur pour rechercher cette information cachée.

Les interventions des organismes de service public à vocation sociale sont légitimées par cette approche analytique. L'auteur démontre qu'un système d'assurance sociale est plus performant qu'un système privé d'agences de protection (voir chapitre I). L'intérêt de cette approche est de montrer que les agents ne sont pas capables d'établir des contrats contingents dans la mesure où l'information est imparfaite (asymétrie informationnelle, univers incertain). Le problème de la coordination des acteurs est de nouveau posé. Cependant, l'auteur n'envisage pas le problème de la coordination des acteurs sur les différentes caractéristiques du produit. Par ailleurs, son analyse ahistorique et statique ne permet pas d'appréhender la nature des différents compromis institués par ceux-ci au cours du temps. Ces compromis reposent sur des conventions qui impliquent des choix de société et ne relèvent pas uniquement de choix techniques. Avant de proposer notre propre analyse conventionnaliste, il semble intéressant de présenter les apports d'une relecture conventionnaliste des travaux de Kevin J. Lancaster.

2.4. Une relecture conventionnaliste des travaux de Kevin J. Lancaster.

Dans son article de 1966 intitulé "A New Approach to Consumer Theory", Kevin J. Lancaster propose de rompre avec la vision néo-classique de la représentation des biens due à Jevons et Walras. En effet, la théorie néo-classique ignore totalement la nature composite des biens. L'auteur propose d'identifier chaque bien par un vecteur de caractéristiques. Ainsi, l'utilité du consommateur ne dérive pas de la consommation de quantités des biens mais de satisfactions apportées par les caractéristiques intrinsèques de ceux-ci. L'auteur fait deux hypothèses supplémentaires qu'il n'explique pas dans sa démonstration. En effet, il postule que la carte des caractéristiques est une donnée exogène commune à tous les consommateurs. De plus, il affirme que ces caractéristiques peuvent faire l'objet d'une évaluation objective. Un bien X va se représenter alors sous la forme d'un vecteur du type (Z_1, \dots, Z_n) et la fonction d'utilité transformée aura la forme $U(Z_1, \dots, Z_n)$.

Depuis peu, aux interprétations classiques des travaux de Lancaster sont venues s'ajouter d'autres lectures reprenant les intuitions de celui-ci. Il s'agit notamment de la reformulation de Pierre-Yves Gomez ([1994]) qui ouvre de nouvelles perspectives très fécondes pour l'étude des biens collectifs. Renonçant à la vision "naturaliste"¹⁵ des caractéristiques, cet auteur en propose une vision construite socialement. Les caractéristiques ne sont plus des éléments exogènes mais résultent des interactions sociales. Elles représentent un cadre commun qui est construit par les acteurs. La représentation des biens s'établit au delà du rapport marchand et apparaît comme le résultat de compromis entre différentes grandeurs.

L'approche Lancasterienne ainsi révisée éclaire d'un jour nouveau la nature et l'évaluation des biens publics. Cette relecture permet d'endogénéiser les propriétés de ces biens dans la mesure où l'une des hypothèses est relâchée. Les attributs des biens collectifs ne sont plus des

¹⁵ Pierre-Yves Gomez ([1994], p.57) attribue cette conception naturaliste à l'idéalisme méthodologique de Kevin Lancaster. En suivant André Lalande ([1980], p.666-670), on peut définir le naturalisme "comme une doctrine pour laquelle il n'existe rien en dehors de la nature... La nature est l'ensemble des êtres qui ne tendent pas à une fin mais qui sont entièrement mus par une causalité mécanique"

universaux mais sont construits par les acteurs. On rompt ainsi avec une vision consumériste des actions publiques. Les interventions de l'État apparaissent alors comme le fruit d'interactions nombreuses entre l'État dans sa dimension institutionnelle, les organisations de service public à vocation sociale ayant en charge la mise en oeuvre des politiques et les usagers-citoyens coproducteurs de ces services. L'évaluation de telles activités ne résultent plus d'une confrontation entre une offre et une demande mais s'analyse en prenant en considération l'ensemble de ces éléments. Ainsi, il devient essentiel de mettre à jour les conventions qui sont à la base d'une évaluation multidimensionnelle.

SECTION III. UNE APPROCHE CONVENTIONNALISTE DES ACTIONS PUBLIQUES.

Les approches économiques "*standard*" et "*standard élargies*" échouent partiellement dans leurs tentatives d'élaborer un cadre général et cohérent des actions publiques et notamment des services sociaux. Ces différentes théories sont nécessaires afin de démontrer les particularités du bien public qui rendent les mécanismes de marché inefficaces. Mais elles sont insuffisantes pour fonder et analyser les différentes dimensions des interventions publiques. En effet, le point aveugle de ces analyses réside en grande partie dans leurs conceptions du résultat des organismes de service public à vocation sociale. Dès lors que le service social est un service aux multiples dimensions, marqué par une forte incertitude, le problème de la coordination des différents acteurs autour de la définition des résultats attendus et obtenus devient un enjeu essentiel.

L'approche conventionnaliste apporte des éléments de réponse très probants pour aborder ce type de problème de coordination. Dépassant les limites des approches contractuelles (Eric Brousseau [1993]), elle offre une perspective très novatrice pour examiner la production publique. Inscrivant les actions humaines dans le temps, cette approche permet de comprendre comment peut s'institutionnaliser un compromis sur une définition commune du bien public.

Dans le chapitre I, nous avons tracé les grandes lignes d'une telle construction. Il est nécessaire d'approfondir notre démarche en précisant un certain nombre de concepts. Tout d'abord, il nous faut préciser la notion de construction sociale. Cette précision est d'autant plus importante qu'elle nous permettra de situer notre approche dans le champ économique des analyses conventionnalistes. Ces éclaircissements étant apportés, nous reviendrons sur notre schéma initial afin d'en saisir les principes de fonctionnement. Enfin, la matrice multidimensionnelle du produit et des performances des organismes de service public à vocation sociale sera élaborée.

3.1. La construction sociale de la réalité.

Au cours du chapitre I, une hypothèse fondamentale a été formulée concernant la construction sociale du produit des organismes de service public à vocation sociale. Il convient maintenant de préciser cette notion. À cette fin, il est nécessaire d'éclairer notre position épistémologique. À l'opposé d'une vision positiviste des faits, notre approche se fonde sur les travaux de Peter Berger et Thomas Luckmann ([1986]) qui envisagent la réalité comme une construction sociale. Cette démarche nous paraît féconde pour appréhender les différentes dimensions du produit. Avant d'envisager les mécanismes d'une telle construction, il faut rappeler les principaux traits de l'approche néo-classique du produit. Le produit y est une catégorie économique exogène et la mise en forme préalable des marchandises est évacuée de l'analyse. André Orléan résume parfaitement cette position :

"Cette conception s'oppose fortement à une autre, fort présente en économie, selon laquelle la présupposition d'une liste de biens, par laquelle commence l'analyse micro-économique de l'échange marchand, ne fait qu'enregistrer un fait naturel. Carlo Benetti et Jean Cartelier¹⁶ nomment cette présupposition, l'hypothèse de nomenclature, et en donnent la

¹⁶Les deux auteurs soulignent le fait qu'il s'agit d'une hypothèse universelle qui est commune aux différentes théories économiques (classiques, marxistes, néo-classiques). Cependant, le rôle qu'elle joue dans les différentes approches n'est évidemment pas identique (chapitre II, p.25).

définition suivante : "l'hypothèse de nomenclature revient à supposer possible une description d'un ensemble de choses, qualifiées de biens ou marchandises, antérieurement à toute proposition relative à la société" (André Orléan [1994], p. 27).

La marchandise est totalement décontextualisée, "les formes sociales spécifiques (échange, production, etc.) s'édifient sur un substrat neutre" (Carlo Benetti, Jean Cartelier, p.94). Cependant, l'hypothèse d'une nomenclature de services et plus précisément de services publics est difficilement soutenable. Nous avons déjà montré l'impossibilité d'une définition purement normative des biens publics. La qualification du produit (François Eymard-Duvernay [1986]) est un enjeu essentiel de la coordination des acteurs. Ces acteurs construisent dans leurs interactions les représentations des marchandises. Toutefois, on ne saurait se satisfaire de ce premier constat. En effet, la "typification" de la réalité, qui est une opération de mise en forme, n'est pas entreprise à chaque nouvelle interaction. Certaines représentations de la réalité, soulignent Peter Berger et Thomas Luckmann, se cristallisent et deviennent ainsi des repères de coordination pour les échanges. C'est en se cristallisant que la réalité s'institutionnalise et acquiert un caractère objectif. C'est à travers le langage que s'opère cette transformation des choses en une réalité reconnue et partagée de tous. Ce cadre commun permet l'échange. Mais, en même temps, la réalité sociale devient opaque en s'objectivant. On peut dire qu'elle se "naturalise". Ce cadre qui peut paraître naturel, transcendant, n'est que le fruit de la sédimentation d'interactions passées.

"L'institutionnalisation se manifeste chaque fois que des classes d'acteurs effectuent une typification réciproque d'actions habituelles. En d'autres termes, chacune de ces typifications est une institution... Les institutions impliquent ensuite l'historicité et le contrôle. Les typifications réciproques des actions sont édifiées tout au long d'une histoire partagée. Les institutions, par le simple fait de leur existence, contrôlent la conduite humaine en établissant des modèles prédéfinis de conduite, et ainsi canalisent dans une direction bien précise au détriment de beaucoup d'autres directions qui seraient théoriquement possibles" (Peter Berger, Thomas Luckmann [1986], p.78-79).

Les deux auteurs nous invitent à raisonner de façon dialectique. Les acteurs de la société déterminent les structures et sont contraints par celles-ci.

"Pour le moment, il est important d'insister sur le fait que la relation entre l'homme, le producteur et le monde social, son produit, est et reste une relation dialectique. C'est à dire l'homme (non pas, bien sûr, l'homme isolé, mais l'homme intégré dans une collectivité) et son monde social interagissent entre eux. Le produit agit en retour sur le producteur" (Peter Berger, Thomas Luckmann [1986], p.87).

Nous avons déjà envisagé, au chapitre précédent, le rôle de cette relation dialectique dans la compréhension du système de protection sociale. Ce détour épistémologique relatif à la sociologie compréhensive nous a permis d'asseoir notre démarche et va nous permettre maintenant de légitimer l'utilisation d'une approche de l'économie des conventions.

3.2. Le concept de convention appréhendé comme un système ouvert d'attentes réciproques entre plusieurs acteurs.

L'économie des conventions est un courant économique récent qui s'est constitué en France autour d'une communauté de chercheurs intéressés en particulier par le problème du travail et de sa gestion¹⁷. Cette réflexion allait aboutir à la publication en 1989 d'un numéro spécial de la Revue Économique intitulé "L'économie des conventions" définissant un nouveau programme de recherches en économie. Alain Rallet résume les grandes orientations de ce nouveau courant de pensée :

"L'objectif n'est pas tant d'ajouter un nouvel objet, l'organisation, qui serait l'envers symétrique du marché (néo-classique) mais de proposer une matrice théorique générale des mécanismes de coordination incluant le marchand et le non-marchand, les prix et les règles, selon des pondérations qui spécifient les formes organisées de ces mécanismes" (Alain Rallet [1993], p.6).

Plaçant au coeur de l'analyse le problème de coordination des acteurs en situation d'environnement incertain, l'économie des conventions nous offre un cadre d'analyse général pour saisir les spécificités des services

¹⁷Ce premier travail a donné lieu à la publication d'un ouvrage collectif édité par Robert Salais et Laurent Thévenot [1986], *Le travail. Marchés, règles, conventions*, introduction de Robert Boyer et de Jean-Jacques Silvestre, *Économica*,

publics. Les conventions apparaissent alors comme des dispositifs institutionnels permettant de résoudre la difficulté de coordination des actions. Néanmoins, la définition du concept de convention ne fait pas l'objet d'un consensus comme l'attestent les différentes dénominations employées : règles, codes, routines, normes sociales, etc.

L'appartenance à des disciplines académiques diverses (économie, gestion, sociologie, philosophie, etc.) renforce la polysémie de ce terme¹⁸. Dans la perspective d'éclairer les mécanismes de la construction sociale du produit et des performances de tels organismes, nous retiendrons une définition de la convention inspirée des travaux de Luc Boltanski et Laurent Thévenot ([1991]) sur les "*Économies de la grandeur*". Une convention est considérée comme un système ouvert d'attentes réciproques, implicites ou explicites, portant sur la définition des différentes dimensions du résultat de la production publique. L'espace public "complexe"¹⁹ devient ainsi commensurable car structuré par un ensemble de "grandeurs" partagées par tous. Le produit public est alors une "*figure de compromis*" entre ces différentes valeurs. Ces grandeurs sont des "*repères collectifs dont le rôle est d'alléger la charge qui pèse sur l'entendement des personnes dans leurs spéculations, leurs jugements*" (Laurent Thévenot [1989], p.160). La convention économique ne représente qu'une facette de cette production publique. Par ailleurs, une telle approche permet de ne pas restreindre les critères de décision des individus à un simple calcul économique et permet d'envisager d'autres formes de justification de l'action collective. Ces autres formes ne s'inscrivent pas nécessairement dans la même temporalité que l'action économique.

Afin de développer ces différents points et de montrer la richesse de ce cadre analytique, il est nécessaire de revenir sur le schéma présenté au chapitre I intitulé "Une approche conventionnaliste du système de protection sociale relevant du système de Sécurité sociale (schéma 1.2).

¹⁸Pour un panorama récent sur les différentes conceptions possibles du terme convention, on pourra se reporter à l'introduction de l'ouvrage collectif édité par André Orléan [1994], *L'analyse économique des conventions*, PUF, p. 9-40.

¹⁹Le qualificatif complexe est employé au sens de Laurent Thévenot ([1989], p.148). Un univers est dit complexe au sens où plusieurs formes de coordination y sont possibles, renvoyant à plusieurs formes d'objectivité.

3.3. Étude complémentaire de notre schéma initial.

Les développements théoriques sur la notion de construction sociale et de convention ont permis de consolider les hypothèses qui ont été à la base de notre analyse du système de protection sociale présenté au chapitre précédent. Avant d'approfondir cette analyse, il convient de montrer l'apport essentiel de l'analyse des "*Économies de la grandeur*" pour évaluer la production publique et tout particulièrement les services sociaux. Une telle approche permet de traiter dans un cadre unique et cohérent les trois problèmes fondamentaux posés par les biens publics que sont la rationalité des acteurs, le traitement de l'information et le problème du temps.

3.3.1. La rationalité, l'information et le temps.

Tout d'abord, il convient de noter l'apport essentiel de cette analyse pour saisir la pluralité des motivations qui animent les différents acteurs de la sphère public. Sans rejeter les motivations économiques, elle permet de dépasser les limites de ce calcul. Les actions des individus, calculateurs et passionnés, trouvent leurs justifications dans les différentes grandeurs. Elles peuvent être d'ordre économique mais aussi civique, éthique, relationnel, marchand, etc. L'individu est perçu dans toute sa complexité et non comme un simple consommateur de services publics. Il rationalise ses pratiques selon différents "mondes". C'est donc une approche à la fois unifiée et diversifiée de l'activité humaine. En effet, il n'existe plus de coupure radicale entre la sphère économique et la sphère publique. Cependant, selon la sphère considérée et les rapports de force à un moment historique donné, certaines grandeurs seront privilégiées par rapport à d'autres.

Le second apport est relatif au problème informationnel concernant les services publics. Elle propose une solution plus satisfaisante que la théorie des biens sous tutelle. En effet, la théorie des biens sous tutelle repose sur un raisonnement trop général. Un bien fera l'objet d'un concernement étatique dès lors que le consommateur ne dispose pas de toute l'information sur la qualité de ce bien. La convention de légitimité, fondement de l'État envisagé comme institution, permettra de préciser le champ des interventions publiques et les différents modes d'interventions de celui-ci. Or, les

problèmes informationnels ne sauraient expliquer et justifier l'ensemble des productions publiques. L'information incomplète est certes un élément essentiel pour légitimer le caractère non-marchand de certaines productions et peut justifier le rôle d'intermédiation joué par l'État. Cependant, il ne saurait suffire à comprendre la dynamique propre de certaines interventions publiques. L'État intervient aussi pour prendre en charge des demandes sociales qui ne sont pas prises en compte par le marché dans la mesure où ces demandes ne sont pas solvables. L'État n'est plus un simple auxiliaire du marché mais se voit attribuer des fonctions plus larges. Pour analyser la complexité des interventions publiques, il était nécessaire de distinguer les deux figures de l'État. L'État institution, fruit d'un long processus historique, qui traduit les choix de société, et l'État acteur économique qui produit des services à un moment donné. La dimension institutionnelle explique en grande partie la stabilité des systèmes de protection sociale et les difficultés d'instaurer des réformes. À cet égard, Le cas du Royaume-Uni est exemplaire. Les réformes d'inspiration libérale des années 80 n'ont pu démanteler le puissant système de protection sociale (Michel Albert [1991]). Enfin, cette approche conventionnaliste intègre dans son analyse des temporalités différentes. L'évaluation de l'action des organismes de service public à vocation sociale nécessite de considérer des horizons temporels différents. Nous avons déjà souligné que le marché était "myope" et qu'il intègre difficilement les conséquences à long terme des actions humaines. Dans le cas des politiques familiales et sociales, nous verrons que seul l'État est en mesure d'assurer la pérennité du marché du travail. Les "économies de la grandeur" généralisent ce problème en introduisant des "mondes" structurés par des temps variables. Par exemple, le "monde civique" est plutôt celui des temps sociaux longs tandis que le "monde marchand" est plutôt celui de la rentabilité à court terme. Aux différents horizons temporels vont correspondre plusieurs critères d'évaluation (voir chapitre III). La figure de compromis qui va émerger va tenter de réduire les tensions potentielles engendrées par la pluralité des mondes.

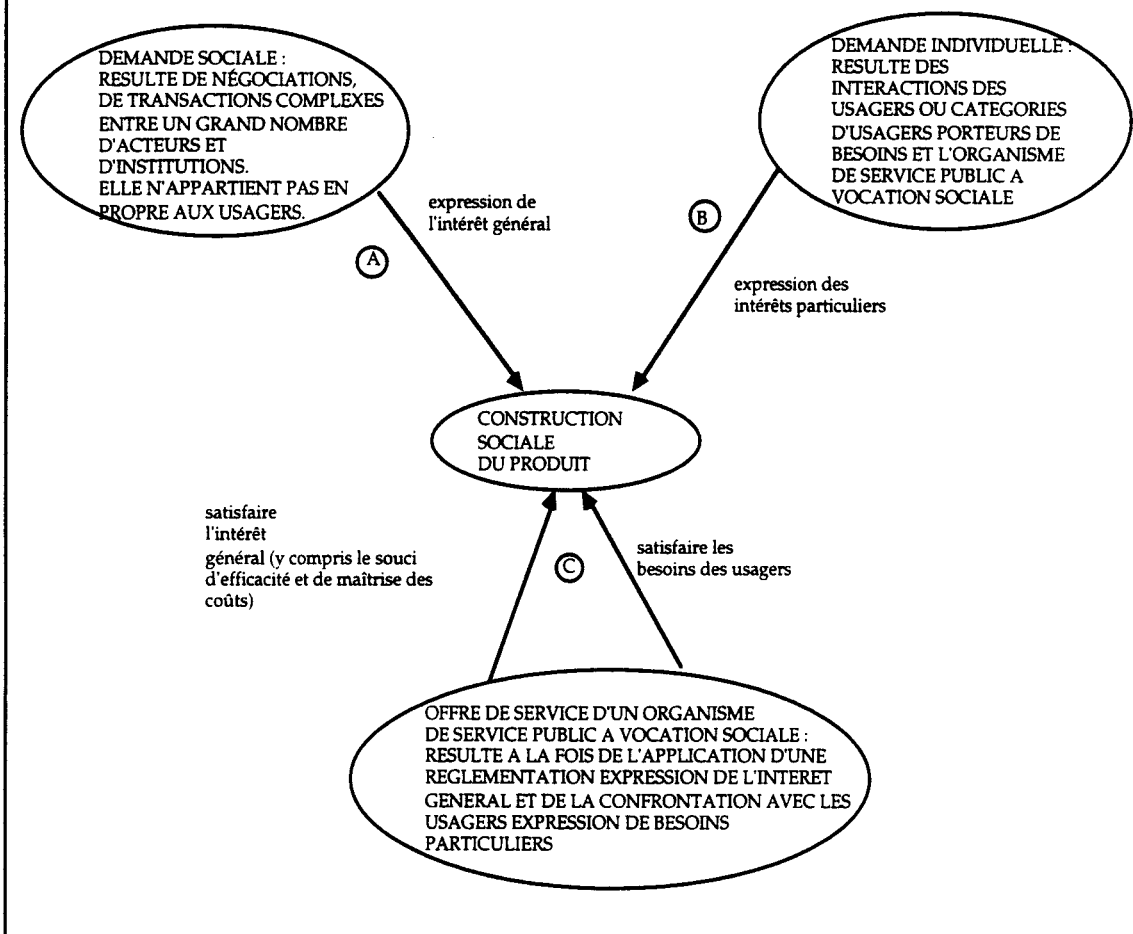
Ayant souligné les apports essentiels d'une approche conventionnaliste pour cerner la singularité des biens publics, nous pouvons approfondir notre schéma initial.

3.3.2. Réinterprétation du schéma de protection sociale.

En mobilisant les apports de la théorie des "Économies de la grandeur", nous pouvons reprendre sous une autre forme notre schéma de la protection sociale. Cette nouvelle forme (schéma 2.2.) va nous permettre de préciser un certain nombre de points.

À ce stade de notre démarche, cette nouvelle spécification du schéma de protection sociale synthétise les principales conclusions. Le produit est une construction sociale qui résulte d'un compromis plus ou moins stable entre différents acteurs. Le produit est donc le résultat d'un processus de coordination entre ces acteurs. L'économie du produit sera définie comme un système (ou des systèmes) de représentation cohérents de l'émergence, de la logique et de mutations des règles socioéconomiques qui fondent les caractéristiques du produit d'une activité.

SCHÉMA 2.2. : NOUVELLE SPÉCIFICATION DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE.



L'enjeu n'est pas simplement de repérer des conceptions différentes du produit et des performances (approche statique), il est aussi et surtout de comprendre comment des qualifications particulières de ce produit et de ces performances s'institutionnalisent c'est-à-dire se "*crystallisent*" pour devenir une connaissance commune (Peter Berger, Thomas Luckmann [1986]). Par ailleurs, notre interrogation portera sur ces formes "*crystallisées*" mais aussi sur des conceptions alternatives possibles (c'est-à-dire des formes non dominantes).

Dans le cas des organismes de service public à vocation sociale, il nous faut distinguer trois catégories d'acteurs et trois champs pour analyser le mécanisme de coordination portant sur la représentation du produit ainsi que les compromis stables qui s'établissent. Cette construction du produit

résulte du jeu d'une demande sociale (résultat de négociations, de transactions, de rapports de force entre un grand nombre d'acteurs et d'institutions), d'une demande individuelle (résultat des interactions des usagers ou catégories d'usagers porteurs de besoins et l'organisme de service public à vocation sociale) et d'une offre de service (résultat d'interactions internes et de confrontations avec les usagers).

On peut dégager plusieurs caractéristiques de cette construction du produit qui correspond dans le cas présent à des services :

- Cette construction résulte de relations durables, qui s'inscrivent toutefois dans des temporalités différentes. La convention de légitimité s'inscrit dans un temps long tandis que la convention de prescription se déroule dans l'immédiateté de la rencontre de service. Le temps de la convention de fonctionnement est soumis à de fortes tensions entre une rentabilité à court terme et des investissements matériels et immatériels à plus long terme. L'un des exemples les plus marquants porte sur la qualité industrielle et la qualité du service fournies à l'utilisateur. Nous développerons ce point par la suite.
- Cette construction s'appuie pour une part (flèche B) sur des relations de coproduction du service (*convention de prescription*). Celles-ci peuvent prendre plusieurs modalités et elles sont plus ou moins importantes selon la nature de l'activité. Elle s'appuie aussi sur une *convention de fonctionnement* qui détermine les modes de régulation de l'organisme (flèche C) et sur une *convention de légitimité* qui justifie le caractère tutélaire du produit (flèche A).
- Il y a une incertitude sur la nature de l'activité du moins pour certaines composantes de celle-ci. On ne peut définir la production de certaines de ces activités sur la base de spécificités techniques.
- Selon les rapports de force entre ces trois pôles, des conceptions dominantes du produit vont s'imposer.

Le produit d'un organisme de service public à vocation sociale, qui résulte de la dynamique entre différents acteurs, est donc de nature conventionnelle. Cependant, pour comprendre et évaluer les différentes

conceptions du produit, il nous faut une grille d'analyse des différentes caractéristiques de celui-ci.

3.4. Une grille de lecture possible d'évaluation du produit et des performances des organismes de service public à vocation sociale.

Le modèle des "*économies de la grandeur*" semble particulièrement adapté pour analyser les différentes conceptions du produit. Il servira de base à la construction de cette grille d'évaluation multidimensionnelle du produit et des performances des organismes de service public à vocation sociale. Dans la suite de notre travail, nous exposerons l'ensemble de la démarche analytique initiée par Luc Boltanski et Laurent Thévenot. Nous en ferons une lecture critique portant sur la façon dont ils abordent certaines grandeurs. Pour notre sujet, le point critique de leur analyse réside dans la conception un peu restreinte de la grandeur industrielle qu'ils proposent (voir chapitre IV).

On peut par ailleurs distinguer le produit "médiat" et le produit "immédiat" de tels organismes. Le produit immédiat sera défini pour le moment comme la mise en oeuvre directe des moyens (les actes de prestations courants) tandis que le produit médiat se rapporte aux effets ou impacts de l'activité. Cette grille permet de cerner l'ensemble des caractéristiques du produit (pas seulement les formes dominantes). Une interrogation fondamentale à cet égard est de déterminer si, pour certaines activités, le produit médiat n'est pas plus pertinent, que le produit immédiat (comme référence dans la construction sociale du produit). Si la notion de produit immédiat est pertinente, il s'agira de confronter les différentes grandeurs en présence. Si c'est la notion de produit médiat qui est importante, le produit représente les impacts des prestations sur le système bénéficiaire et son évaluation n'a de sens qu'en confrontant les points de vue des acteurs et ceci dans un contexte institutionnel donné.

Une telle grille d'analyse du produit pourrait donc croiser les différentes formes de valeurs ou "grandeurs" avec la variable concernant le produit immédiat et le produit médiat. On aurait un tableau de la forme suivante :

**TABLEAU 2.1. : MATRICE MULTICRITÈRES D'ÉVALUATION DU
PRODUIT ET DES PERFORMANCES.**

GRANDEURS	INDUSTRIELLE	INSPIRÉE	CIVIQUE	MARCHANDE	DOMESTIQUE	OPINION
PRODUIT						
IMMÉDIAT						
MÉDIAT						

La portée heuristique de ce modèle va maintenant être testée pour évaluer l'activité de la branche famille de la Sécurité sociale. Cette matrice multidimensionnelle devra être articulée au système de protection sociale dont nous avons proposé une analyse conventionnaliste (chapitre I). Les trois conventions, de légitimité, de fonctionnement et de prescription, fondent ces différentes "grandeurs" du produit et des performances. Fruit de ces trois conventions, le produit et les performances peuvent s'analyser à partir de ce modèle de base.

CONCLUSION DU CHAPITRE II.

L'évaluation du produit et des performances des organismes de service public à vocation sociale soulève des difficultés importantes. Dans notre optique, la résolution de ce problème essentiel ne réside pas dans un affinement des méthodes mais renvoie à la problématique de la construction sociale du produit et des performances. Le concept de productivité illustre ce point. En effet, nous verrons avec la mise en oeuvre, dans le cas des caisses d'allocations familiales, de la méthode du "poids de l'allocataire", que cette une méthode de productivité sophistiquée, ne résout que partiellement ce problème. Le concept de productivité est remis en question dès qu'il s'agit de services complexes (Jean Gadrey [1996]) comme le sont les interventions publiques de nature sociale. Les autres méthodes d'évaluation (coûts-avantage, coûts-efficacité, analyse d'impact, etc.) se heurtent au même obstacle.

Les biens collectifs relèvent traditionnellement de l'économie publique. Les différentes approches d'économie publique apportent des réponses partielles à ce problème. Ces réponses partielles sont importantes pour appréhender la complexité de la production des organismes de service public à vocation sociale. Cependant, elles ne fournissent pas un cadre cohérent pour saisir toutes les grandeurs du produit et des performances des services sociaux.

Une première manière de passer cet écueil consiste à envisager les interventions sociales comme une action collective dont il est nécessaire d'analyser les conditions de réalisation. Dès lors qu'il y a une forte incertitude sur les résultats, le problème de coordination des acteurs devient primordial. Néanmoins, les théories de l'action collective se focalisent sur les conditions de la mobilisation et négligent partiellement le résultat de cette action.

L'approche conventionnaliste du produit et des performances des organismes de service public à vocation sociale permet de proposer une grille d'analyse pertinente pour appréhender la complexité et diversité de la production des services sociaux. Après avoir précisé la notion de convention et de construction sociale, nous avons élaboré, pour l'instant en tant qu'hypothèse de travail, une matrice multidimensionnelle du produit et des performances des organismes de service à vocation sociale. Le coeur théorique de notre approche est basé sur une lecture des travaux de Luc Boltanski et Laurent Thévenot ([1991]).

L'élaboration de ce modèle de base est une étape essentielle de notre travail. Nous allons maintenant le mettre à l'épreuve en examinant la production des caisses d'allocations familiales. Cette confrontation va nous permettre un retour critique élargissant notre problématique.

Deuxième partie :

**Un approfondissement de l'analyse
dans le cas des Caisses d'Allocations
Familiales.**

Le système généralisé de Sécurité sociale est une institution relativement récente. La branche famille offre un terrain propice pour tester les hypothèses du modèle conventionnaliste, élaboré dans la première partie, et ceci pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, les caisses d'allocations familiales ne sont pas des administrations mais des organismes de statut privé remplissant une mission de service public. Appartenant à un système complexe décentralisé, chaque CAF joue un rôle majeur dans la définition du produit et des performances. Une telle configuration favorise une richesse de points de vue sur cette conception.

Ensuite, ce phénomène de "prise de parole" sur la définition du produit et des performances est renforcé par le fait que les conventions, qui structurent le système, sont peu stabilisées. Cette ouverture du système laisse le champ libre à la redéfinition des règles du jeu comme nous le montrerons en analysant les enjeux de la méthode du "poids de l'allocataire".

Puis, les politiques familiales et sociales se sont complexifiées au cours du temps. Si cette complexité est une source d'enrichissement pour étudier les missions des CAF, elle laisse aussi planer une grande ambiguïté sur celles-ci. Quand le rôle des CAF se limitait à gérer quelques prestations légales et une action sociale complémentaire vers la famille, leurs missions étaient relativement simples à identifier. Par contre, cette tâche devient beaucoup plus délicate dès lors qu'elles ont à gérer de nombreuses prestations légales vis à vis d'un public de plus en plus diversifié et d'une action sociale jouant désormais un rôle essentiel dans les politiques de cohésion sociale.

Enfin, la branche famille demeure peu étudiée par les spécialistes des sciences sociales. Si les champs de la santé et de la vieillesse ont été

longuement explorés, celui de la protection de la famille reste encore à découvrir et à analyser.

L'enjeu de cette deuxième partie est de proposer un examen détaillé des mécanismes de fonctionnement de la branche famille afin de recenser les différentes conceptions du produit et des performances. Il s'articule en trois chapitres.

Le premier chapitre vise à examiner la dimension civique du produit et des performances de la branche famille. À cette fin, nous situerons la place de la branche famille au sein de la protection sociale. Puis, nous analyserons les politiques familiales et sociales afin de déterminer les attentes réciproques qui fondent la convention de légitimité. Enfin, nous recenserons les différentes dimensions civiques possibles du produit et des performances compte-tenu de cette convention de légitimité.

Le second chapitre a pour objectif d'apporter des éléments de compréhension de la dimension industrielle. Il débutera par une analyse approfondie d'une méthode quantitative appelée "poids de l'allocataire". Cette analyse montrera que la notion de productivité structure la convention de fonctionnement. Cependant, nous verrons que celle-ci est remise en question et nous nous engagerons alors dans une approche par des "mondes de production". Construits à partir de la notion de produit, ces "mondes" illustreront le fait que la dimension industrielle n'est pas une catégorie univoque et que cette notion peut revêtir des significations différentes.

Le troisième chapitre porte sur la dimension relationnelle du produit et des performances des CAF. La richesse des "mondes de production" montrera que l'une des évolutions possibles de ces organismes consiste à retenir cette dimension comme critère majeur d'évaluation. La convention de prescription devient la pièce maîtresse de la "bureaucratie relationnelle". Afin d'analyser ces mutations, l'examen de la relation de service sera privilégié.

CHAPITRE III : L'ÉCONOMIE DES POLITIQUES SOCIALES ET L'ACTION DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES : LA MISSION DE SERVICE PUBLIC ET LA DIMENSION CIVIQUE DU PRODUIT.

Les politiques sociales recouvrent actuellement la plupart des domaines de la vie des individus : la protection sociale (l'aide sociale, les différents risques couverts par la Sécurité sociale), les relations professionnelles et l'emploi (les conditions de travail, les relations collectives) et les politiques sectorielles ou "transversales" (la lutte contre la pauvreté, la politique des villes...). L'apparition et le développement de ces politiques sont étroitement liés à l'avènement de l'État providence, constituant dans l'ordre social la principale caractéristique des sociétés occidentales (Béatrice Majnoni d'Intignano [1993]).

Ces politiques sociales constituent les principaux instruments d'intervention des pouvoirs publics sur le corps social¹. Intéressant directement chaque individu tout au long de son cycle de vie, elles sont l'objet d'appréciations diverses mais sont aussi à l'origine de "mythes", c'est à dire *"de fausses perceptions sur des phénomènes de l'histoire économique et sociale répandues chez de nombreux économistes, les spécialistes des sciences sociales ainsi que dans le grand public"* (Paul Bairoch [1994], p.6). Le phénomène est particulièrement accentué dans le cas de la politique familiale où il existe de nombreuses idées reçues à la fois sur les fondements et les objectifs de ces politiques (Jacques Bichot [1992]).

Si les caisses d'allocations familiales (CAF) ont pour mission prioritaire et essentielle la mise en oeuvre de la politique familiale, leurs actions débordent très largement et de plus en plus le cadre strictement familial. Elles sont devenues des acteurs de projets et d'animation des

¹Le concept du "social" est une réalité difficile à définir et revêt des significations multiples. Dans le cadre de notre travail qui s'intéresse principalement aux activités d'un service public, nous retiendrons une définition restreinte proposée par Marie-Thérèse Join-Lambert : *"Le champ du social est l'ensemble des actions mises en oeuvre progressivement par les pouvoirs publics pour parvenir à transformer les conditions de vie d'abord des ouvriers puis des salariés et éviter les explosions sociales, la désagrégation des liens sociaux"* (Marie-Thérèse Join-Lambert [1994], p.23). Le social apparaît, à la lueur de cette définition, non comme une réalité naturelle mais comme un construit, travaillé par des forces diverses et notamment les actions des pouvoirs publics.

politiques sociales locales dont elles apparaissent comme des éléments indispensables, même si elles n'agissent pas en "maître d'oeuvre" de ces politiques touchant au logement, à la prévention sanitaire, à l'exclusion...

Les CAF sont confrontées quotidiennement aux problèmes liés à une situation socio-économique dégradée et elles remplissent des missions de solidarité nationale, que ce soit à travers le versement pour le compte de l'État de prestations légales s'apparentant à des minima sociaux (RMI, API) ou à travers leurs actions sociales. Les CAF participent aussi au maintien des liens sociaux.

L'objectif de ce chapitre est d'analyser l'impact de l'évolution des politiques familiales sur les interventions des CAF. Plus précisément, il s'agira d'examiner l'évolution de la "convention de légitimité" qui soutient la politique familiale et d'en examiner les conséquences sur la mission de service public des CAF. Cette dimension civique du produit de l'action des CAF s'apparente à certains égards à la notion de service universel utilisée notamment pour les entreprises publiques de réseaux et définie comme "*un noyau intangible de prestations garanties de la cohésion de la collectivité*" (Christian Stoffaës [1995], p.328).

La difficulté majeure pour analyser la dimension civique de l'activité des CAF réside dans le fait que celle-ci est à la fois déterminée par la politique familiale définie au plan national et par les pratiques quotidiennes de production du "produit" des CAF au plan local. L'hypothèse centrale est que les caractéristiques civiques de l'activité vont dépendre de l'interprétation et de la traduction plus ou moins extensive de la convention de légitimité. Cette "lecture" est fortement influencée par les conditions socio-économiques de l'environnement des CAF et donnera lieu à un vecteur de caractéristiques de la dimension civique du produit plus ou moins important selon les différentes CAF.

Afin de mieux cerner la dimension civique du produit, il nous faut effectuer un certain nombre de détours. Ces détours ont pour objectif de positionner l'action des CAF dans l'ensemble des mécanismes institutionnels. Il s'agira, dans un premier temps, de replacer le système de Sécurité sociale dans l'ensemble du système de protection sociale (section I). Puis, dans un second temps, nous analyserons le système politico-administratif de la branche famille et ceci pour mieux comprendre les mécanismes de régulation entre les différents niveaux de prise de décision (section II). Dans un troisième temps, nous nous intéresserons à l'évolution

de la convention de légitimité qui structure la mission de service public des CAF. Nous montrerons l'évolution considérable de cette mission : celle-ci ne se réduit pas à la politique familiale mais concerne un grand nombre de politiques sociales (section III).

L'action de la branche famille étant positionnée à la fois dans le champ du social et dans l'articulation entre les politiques sociales nationales et locales, nous pourrions alors cerner les caractéristiques civiques du produit telles qu'elles apparaissent à travers la mise en oeuvre des politiques sociales par les CAF. Notre interrogation portera à la fois sur la dimension immédiate (moyens) du produit et sur sa dimension médiate (impacts) (section IV).

Cette dimension civique du produit, qu'il s'agit d'éclairer, fait la spécificité essentielle des CAF, spécificité que l'on ne peut ignorer lors de l'évaluation du produit. Les CAF participent à la construction d'un "patrimoine" collectif en favorisant la cohésion sociale. Elles ne sont pas uniquement des entreprises de services.

SECTION I. LA PLACE DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE DANS LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE.

L'avènement d'un système complet de Sécurité sociale, instauré au lendemain de la seconde guerre mondiale par les ordonnances du 4 octobre 1945, n'est pas une création ex-nihilo. En effet, il est le résultat d'un long processus historique à travers lequel la société s'est organisée pour prendre en charge de façon socialisée un certain nombre de situations qui auparavant relevaient de la responsabilité individuelle ou familiale. Il correspond, par ailleurs, à un stade de développement du système capitaliste où l'échange marchand et le salariat sont devenus les formes dominantes de l'organisation économique de la société. Cette histoire va marquer à la fois l'organisation qui se met en place à partir de 1945 et ses développements ultérieurs. Il apparaît donc nécessaire de retracer les grandes lignes de cette évolution aboutissant au consensus social de 1945. Il ne s'agit pas de faire oeuvre d'historien mais plus modestement de souligner les points saillants de ces mouvements longs qui auront une influence importante sur les fondements du système de Sécurité sociale. Le poids du passé est

particulièrement marqué dans l'histoire de la branche famille où la prise en charge du "risque" famille par la société est bien antérieure à la création de la Sécurité sociale.

Les grandes lignes de cette évolution historique étant tracées, nous nous pencherons sur le modèle actuel de protection sociale dénommé par Pierre-Maurice Clair [1984] "*modèle Ouest-Européen*". Il s'agira d'analyser la place du système de Sécurité sociale au sein de la protection sociale et d'examiner ses interfaces avec les autres acteurs intervenant dans le champ de la protection sociale. L'objectif recherché est de mettre en exergue l'originalité du système de Sécurité sociale par rapport aux autres modes de prise en charge des risques sociaux. Ce positionnement du rôle de la Sécurité sociale nous semble indispensable pour comprendre certaines dimensions des organismes gérant la Sécurité sociale. Ces organismes sont en situation de quasi-monopole pour le versement des prestations légales. Cependant, dans le domaine de l'action sanitaire et sociale, ils ne représentent que l'un des nombreux acteurs intervenant dans ce champ. La nécessité de mieux cerner les liaisons que ces organismes nouent entre eux est devenue d'autant plus importante que les lois de décentralisation de 1982 ont eu pour effet de multiplier les intervenants et que se développent de plus en plus des relations de partenariat. Les organismes de Sécurité sociale s'inscrivent comme des acteurs des politiques sociales locales et ne peuvent plus être simplement considérés comme des bailleurs de fonds. C'est certainement une dimension forte de l'évolution de leur "produit".

1.1. Un bref détour historique : du rôle traditionnel des familles à l'avènement des assurances sociales.

Face aux incertitudes de la vie économique et sociale, les individus ont cherché à se protéger. Le mode de protection va évoluer d'une prise en charge totalement privée au sein de la famille à une prise en charge de plus en plus socialisée. La sécurité face aux aléas de la vie a été d'abord produite au sein de la famille.

1.1.1. La famille productrice de sécurité.

La famille apparaît comme la première source de socialisation des risques dus aux aléas de la vie économique et sociale. Historiquement, la famille remplit des fonctions économiques mais aussi de socialisation de l'enfant et d'affectivité. Les échanges au sein de cette collectivité reposent sur la réciprocité : les parents élèvent les enfants dans un premier temps, puis, arrivés à l'âge adulte, ceux-ci prennent en charge les personnes âgées. Cet échange intergénérationnel relève de la sphère du privé. Il donnait lieu à un jeu subtil entre le père de famille et l'aîné : le père devant choisir judicieusement le moment où il transmettait le patrimoine à son enfant. En outre, le code Napoléon a instauré l'obligation alimentaire des parents envers leurs enfants et des enfants envers leurs parents. Le rôle de l'État ou des administrations publiques ou privées se bornait à prendre en charge les besoins des individus quand la prise en charge familiale faisait défaut. C'est un rôle très largement subsidiaire par rapport au rôle central de la cellule familiale. Cette conception de la famille comme unité fondamentale des échanges intergénérationnels sera formalisée par les premières approches de la sociologie de la famille, comme celles d'Émile Durkheim ou de Talcott Parsons (François de Singly [1991]).

Deux évolutions majeures vont aboutir à une prise en charge de ces transferts dans un premier temps par les entreprises, puis, dans un second, par la société tout entière. La première concerne l'évolution de la famille et de la place de l'enfant. Les différentes fonctions assurées au sein des familles élargies vont éclater : la famille s'individualise et devient le lieu de l'affectivité. Ce mouvement est d'autant plus important que la perception du rôle de l'enfant se modifie. Philippe Ariès ([1960]) parle de l'invention du "*sentiment de l'enfance*" et du "*sentiment familial*" : considéré de façon indifférencié au moyen âge (l'enfant est un adulte en miniature), l'enfant devient progressivement à partir du XVI^{ème} siècle et surtout au XVII^{ème} siècle, un être à part. C'est un être qu'il faut aimer mais aussi éduquer moralement et physiquement. La conséquence majeure, pour notre analyse, réside dans le fait que la famille se replie sur elle-même (famille conjugale moderne), entraînant la réduction de sa taille. Les échanges intergénérationnels, opérant une redistribution des ressources tout au long du cycle de vie, ne peuvent plus être assumés uniquement au sein des

familles. La seconde concerne l'évolution des structures économiques. La révolution industrielle va modifier profondément le besoin de protection en posant le problème du renouvellement de la force de travail. L'entreprise devient l'unité de production fondamentale tandis que se développe le travail salarié. L'instauration du salariat comme forme dominante pose de nouveau le problème des transferts intergénérationnels. Ce problème sera d'abord résolu par des entreprises.

1.1.2. L'entreprise devient le médiateur des échanges intergénérationnels.

Le développement de l'industrialisation et de son corollaire, la paupérisation d'une grande partie de la population, va conduire les entreprises à devenir le principal médiateur des échanges intergénérationnels. Plus précisément, c'est au sein de la grande entreprise que s'organisent les solidarités professionnelles. La vitesse d'instauration de cette prise en charge collective sera différente suivant les pays et indiquera le degré d'industrialisation atteint par ceux-ci. L'Angleterre va, dès le début du XX^{ème} siècle, faire figure de précurseur (loi portant sur les accidents du travail de 1877, loi de 1908 concernant la vieillesse et la loi de 1911 réglementant les risques maladie, invalidité et chômage). En France, la première grande loi de protection sociale date de 1898 et porte sur les accidents du travail, accidents du travail qui se développent avec le développement des techniques industrielles. Cette loi est importante dans la mesure où elle consacre l'idée de risque professionnel : "*Le risque inhérent au travail engage la responsabilité de l'employeur sans qu'il y ait faute de sa part. C'est donc un droit du travail qui se crée... Le patron sera responsable juridiquement en cas de sinistre sans l'être moralement*" (Henri Hatzfeld [1971]). Cependant, les entreprises vont s'opposer au pouvoir de l'État et veulent conserver la gestion de la protection sociale au sein de caisses patronales. Le grand patronat va instaurer les premiers systèmes de prévoyance et de secours. Henri Hatzfeld ([1971]) montre que la mise en place de prestations sociales patronales a été utilisée comme un élément de gestion de la main d'oeuvre. Il s'agissait avant tout de contrôler et de s'attacher une main d'oeuvre indisciplinée et non habituée aux conditions du salariat. En matière de prestations familiales, il note la forte influence du catholicisme social. Ces prestations sont gérées par des caisses inter-

entreprises gérées uniquement par les employeurs. Elles sont des libéralités patronales et s'apparentent à un sursalaire pour charge de famille (Dominique Ceccaldi [1957]). Il est à remarquer que les syndicats ouvriers vont longtemps s'opposer à ces prestations qui ne sont qu'une forme de salaire indirect. L'une de leurs revendications essentielles va porter sur la gestion des caisses auxquelles les syndicats veulent être associés.

Face à la grande diversité des situations engendrées par l'existence de caisses aux statuts différents, à la paupérisation de plus en plus importante d'une partie de la population, l'État va imposer un certain nombre de normes afin de réguler l'ensemble des mécanismes de protection sociale. Il devient progressivement le principal acteur des échanges intergénérationnels.

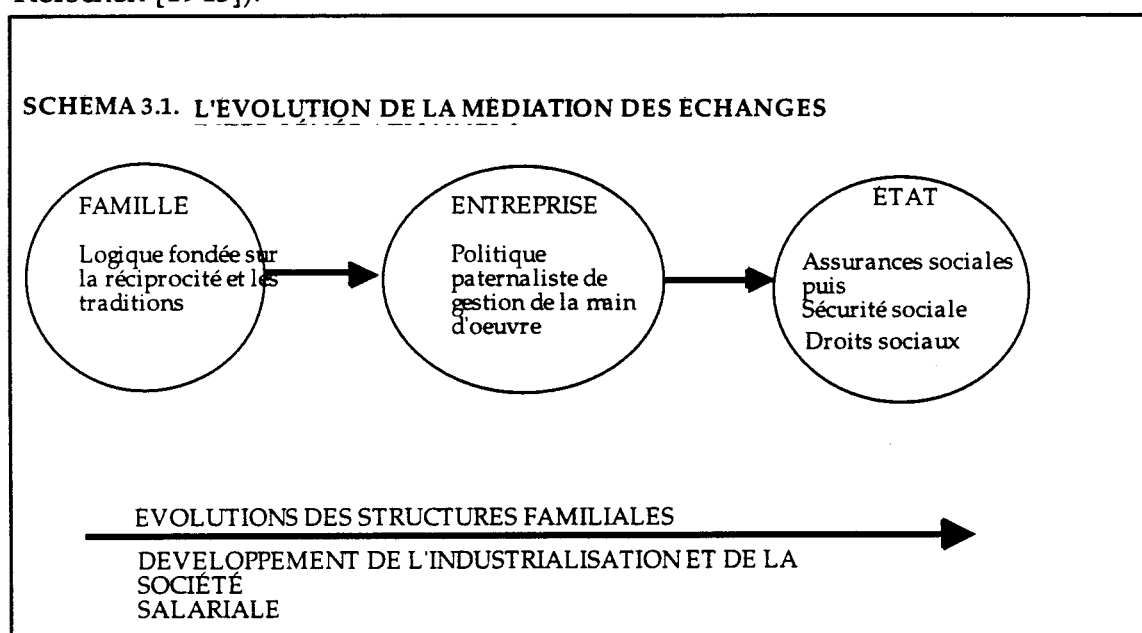
1.1.3. Des assurances sociales à la Sécurité sociale : l'État médiateur des échanges intergénérationnels.

Les caisses de compensation se développent, dans un premier temps sans aucune réglementation : liberté d'adhésion de l'employeur, liberté d'organisation et de gestion, liberté des prestations, liberté d'une action sociale complémentaire. Connaissant un essor important jusque dans les années 1930, l'institution s'essouffle et les prestations versées stagnent à un niveau relativement faible. L'État va intervenir de façon décisive, en 1932, en instaurant l'obligation pour chaque employeur de s'affilier aux caisses patronales (loi du 11 mars 1932). Cependant, les employeurs gardent une large maîtrise de leurs actions. Dominique Ceccaldi ([1951], p.41) parle d'un système de "liberté dans l'obligation" aboutissant à la mise en oeuvre d'une réglementation minimale commune à l'ensemble des caisses. Cette action de normalisation de l'État va sans cesse se développer jusqu'à la création de la Sécurité sociale : agrément obligatoire des caisses patronales, législation sur les prestations, préoccupations démographiques devenant prioritaires par rapport au problème de la rémunération salariale (code de la famille de 1939), extension de la protection à l'ensemble de la population active puis à une partie de la population inactive...

On va constater la même tendance à l'étatisation pour les autres risques sociaux (maladie, accidents du travail, vieillesse). Cette étatisation va

très vite se heurter à une forte opposition des organisations professionnelles afin de préserver la gestion des différents risques et de l'organiser sur une base strictement professionnelle. Pour cela, ils vont multiplier les stratégies de contournement face à l'institution des assurances sociales. Les assurances sociales ne concernant, à leur création, que les salariés les plus démunis, les salariés les plus aisés (au-dessous d'un plafond maximum de revenu) doivent assurer leur propre protection. La forme principale de cette protection passera par la création de mutuelles patronales, ayant comme condition d'adhésion la profession. La mutuelle va donc être le moyen privilégié de concurrencer les assurances sociales. Cette opposition diminuera progressivement par l'intégration des classes moyennes et cela grâce à l'élévation du plafond de revenu pris en compte : à la "sécurité-propriété" se substitue peu à peu la "sécurité-droit du travail" (Henri Hatzfeld [1971], p.27).

À la suite d'une longue évolution, l'État apparaît ainsi comme le médiateur principal des échanges intergénérationnels (Voir schéma 3.1.). Les fondements de l'organisation qui se mettent en place avec la Sécurité sociale seront fortement marqués par cette histoire conflictuelle : solidarité nationale ou professionnelle, contrôle par l'État ou par les intéressés, financement par l'impôt ou par des cotisations assises sur les revenus, cotisations plafonnées ou non... Cette influence est d'autant plus importante que le plan de Sécurité sociale de 1945 ne fait pas table rase des expériences passées mais veut les intégrer dans un tout plus ou moins cohérent (Nicole Kerschen [1945]).



Au-delà des aspects techniques, les assurances sociales puis la Sécurité sociale apparaissent comme un principe d'organisation sociale que les hommes ont inventé pour accompagner, mais aussi pour combattre la mise en place d'un vaste "marché autorégulateur" analysé par Karl Polanyi :

"Une idée trop restrictive de l'intérêt doit en effet donner une vision déformée de l'histoire sociale et politique, et aucune définition purement pécuniaire des intérêts ne peut laisser de place à ce besoin vital de protection sociale, dont la représentation revient généralement aux personnes qui ont la charge des intérêts généraux de la communauté, dans les conditions modernes, les gouvernements du moment. C'est précisément parce que ce n'étaient pas les intérêts économiques, mais les intérêts sociaux de différentes tranches de la population qui étaient menacées par le marché, que des personnes appartenant à diverses couches économiques joignaient consciemment leurs forces pour faire face au danger" (Karl Polanyi [1944], p.209).

Le modèle actuel de protection sociale repose encore très largement sur le consensus mis en place en 1945.

1.2. Le modèle Ouest-Européen du système de protection sociale.

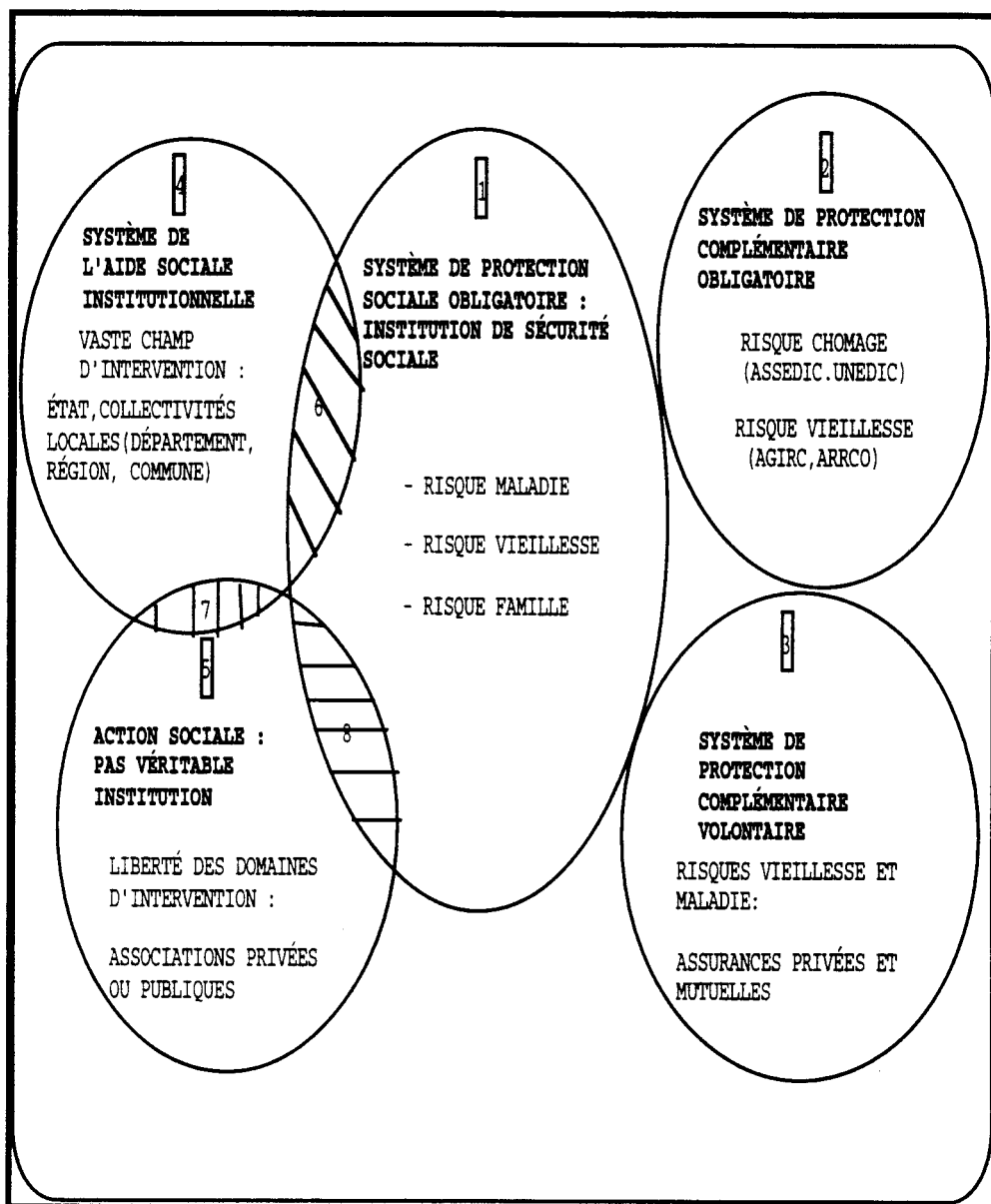
Le modèle Ouest-Européen du système de protection sociale ne repose pas uniquement sur la Sécurité sociale. Il comporte d'autres institutions agissant soit en complément, soit pour combler les failles de celui-ci. Le modèle que nous nous proposons de décrire correspond au modèle des pays de l'Europe de l'Ouest. Des différences, parfois importantes, peuvent exister mais la structure d'ensemble est sensiblement identique (Jean-Pierre Dumont [1993]).

1.2.1. Les différents éléments du système de protection sociale.

Pierre-Maurice Clair [1984] décrit le système de protection sociale en cinq grands niveaux : le système de Sécurité sociale (régime de base et

régimes spécifiques), le système de protection complémentaire obligatoire, le système de protection complémentaire volontaire, le système de l'aide sociale et le domaine de l'action sociale. Nous avons déjà examiné d'un point de vue théorique la place des organismes de service public à vocation sociale au sein de la protection sociale (chapitre I). Notre approche est ici très différente. Il s'agit, en effet, de présenter le découpage institutionnel du champ de la protection sociale (schéma 3.2.).

**SCHÉMA 3.2. : LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE OUEST-
EUROPEEN DE PROTECTION SOCIALE : L'EXEMPLE
DES INSTITUTIONS FRANCAISES.**



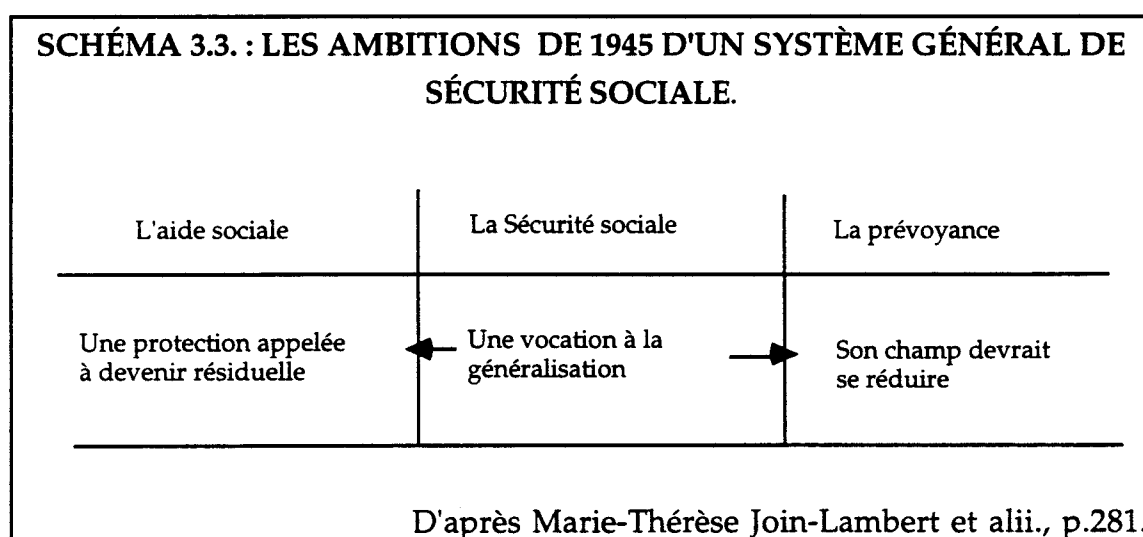
Le "puzzle" de la protection sociale est composé de cinq grandes pièces résultant d'histoires différentes et ayant des modes de fonctionnement particuliers. Cependant, ces différents éléments s'articulent pour former un système visant à protéger les membres de la société contre les principaux risques de l'existence. Nous focaliserons notre attention uniquement sur trois parties de ce système de protection sociale : l'institution de la Sécurité sociale, celle de l'institution de l'aide sociale et le domaine de l'action sociale. Ce choix s'explique par le fait que le risque "famille" est essentiellement couvert par ces trois mécanismes. Le système de protection complémentaire obligatoire et celui de protection complémentaire volontaire concernent prioritairement les risques vieillesse, maladie et chômage. Deux remarques importantes peuvent être faites à ce niveau de l'analyse.

La première porte sur la notion de risque et sa prise en charge socialisée. La catégorie de risque social est avant tout une construction historique et non une réalité "naturelle" (François Ewald [1986]). Le risque chômage est un très bon exemple. En effet, lors de la construction de la Sécurité sociale, le chômage n'apparaît pas comme un risque et ne sera donc pas couvert par lui. Il faudra attendre les années 1960 pour que s'instaurent des mécanismes modernes de prise en charge de ce risque (Marie-Thérèse Join-Lambert [1994]).

La seconde remarque porte sur la place de la protection complémentaire volontaire. Celle-ci apparaît aussi comme historiquement datée. Elle reflète, à un moment donné, la part de risque qui ne correspond pas à une prise en charge collective obligatoire et qui doit faire l'objet d'une prévoyance personnelle. Par ailleurs, elle apparaît comme une forme concurrente et représente le principal point d'accès des assurances privées au système. À l'heure actuelle, cette concurrence apparaît potentielle que réelle. Cependant, elle est vécue comme une véritable menace pour le système de protection obligatoire et risque de scinder le modèle en trois strates différentes : une strate supérieure d'assurances privées réservées aux plus favorisés, une strate intermédiaire constituée par la Sécurité sociale à l'intention des classes moyennes salariées et une strate inférieure d'aide sociale et d'action sociale pour les plus démunis. Au-delà des aspects purement techniques, ce sont les fondements même de la protection sociale qui sont en jeu.

1.2.2. La Sécurité sociale : pièce maîtresse du système actuel de protection sociale.

Le préambule de la constitution de 1946, repris dans celle de 1958, et la déclaration universelle des droits de l'homme prévoit un système de protection pour couvrir certains risques² ("maladie", "famille", "vieillesse") auxquels la population est exposée. Si la Sécurité sociale n'est pas la seule composante de la protection sociale (l'État, les collectivités locales, les entreprises et administrations privées assurent aussi ce rôle), elle y tient une place très importante. Mais, qu'est ce que la Sécurité sociale ? En effet, il n'existe pas de définition consensuelle de cette notion, que ce soit d'un point de vue juridique (Jean-Jacques Dupeyroux [1993]) ou d'un point de vue économique et social (Jean-Claude Ray, Jean-Marc Dupuis et Bernard Gazier [1988]). Pour notre part, nous nous baserons sur une approche organique, c'est à dire que nous nous référerons au système dont les fondements reposent sur l'ordonnance du 4 octobre 1945. L'article premier de celle-ci stipule *"qu'il est institué une organisation de la Sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toutes natures susceptibles de réduire ou supprimer leurs capacités de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent"*. Cette ordonnance prévoyait un régime général couvrant l'ensemble de la population et devait, à plus ou moins long terme, couvrir l'ensemble du champ de la protection sociale comme l'illustre le schéma de Marie-Thérèse Join-Lambert (schéma 3.3.) :



²La notion de risque, comme nous l'avons déjà souligné, est socialement située. Les discussions actuelles sur la notion de "dépendance" illustre bien le fait que les risques sociaux sont des constructions sociales évoluant avec le temps.

Cette généralisation de la Sécurité sociale comportait une autre dimension, interne au système. Il s'agissait de l'instauration d'un régime général couvrant l'ensemble de la population. Cette dernière a échoué sur les deux plans. À côté du système de Sécurité sociale, demeurent et se développent d'un côté, la protection complémentaire facultative et de l'autre, l'aide et l'action sociale. Par ailleurs, le développement de la Sécurité sociale, comme le rappellent Jean-Jacques Dupeyroux et Xavier Prétot [1993], s'est fait par juxtaposition de régimes spéciaux, ceux-ci reflétant la grande diversité du corps social. Il demeure donc aujourd'hui, à côté du régime général, des régimes spéciaux concernant certaines catégories de la population : régime des mines, de la S.N.C.F., de l'E.D.F.-G.D.F....

Si plusieurs régimes³ coexistent au sein du système de Sécurité sociale ainsi que d'autres mécanismes de prise en charge des risques sociaux, il n'en demeure pas moins que la loi du 24 décembre 1974 et celle de janvier 1978 instaurent une couverture obligatoire pour l'ensemble de la population. Dans la suite de notre étude, nous nous bornerons à l'analyse du régime général de la Sécurité sociale dans la mesure où il est l'acteur le plus important en matière de politiques familiales. Le régime général concerne l'ensemble des salariés de l'industrie et du commerce non affiliés à un régime spécial. Le régime général apparaît comme le plus important des 442 régimes particuliers (Numa Murard [1988]). Depuis la réforme Jeanneney de 1967, les "risques" sont répartis entre trois branches administratives supervisées par des caisses nationales : la caisse nationale d'assurance maladie gérant la maladie, l'invalidité, le décès, les accidents et maladies professionnelles, la caisse nationale des allocations familiales assumant la protection de la famille mais aussi, et de plus en plus, la lutte contre l'exclusion, la caisse nationale d'assurance vieillesse couvrant les "risques" vieillesse et veuvage.

Malgré l'échec de la généralisation de la Sécurité sociale, cette institution joue le rôle le plus important en matière de protection de la famille. Avant d'aborder plus en détail la branche famille du système de Sécurité sociale, nous allons rappeler les grands principes de l'action sociale

³ La définition du régime donnée par la commission du bilan en 1981 est la suivante : "c'est l'ensemble des dispositions déterminant les droits et charges d'une catégorie de personnes au regard de la Sécurité sociale. Au sein d'un régime, la gestion est assurée par les caisses, qui sont des organismes autonomes et disposent d'une comptabilité complète".

et de l'aide sociale, deux mécanismes qui jouent un rôle complémentaire, notamment dans la protection des familles.

1.2.3. Le rôle de l'aide sociale et de l'action sociale.

L'aide sociale et l'action sociale n'ont pas disparu du champ de la protection sociale avec l'instauration du système de Sécurité sociale. Il est important de tracer les grandes lignes de ces deux mécanismes⁴ dans la mesure où les organismes de Sécurité sociale participent aux politiques d'aide sociale et d'action sociale. Cela permettra de mieux comprendre les zones d'interfaces (schéma 3.2 zones 6 et 8) quand nous étudierons les activités des caisses d'allocations familiales.

Le décret du 29 novembre 1953 a remplacé l'ancienne notion d'assistance publique par celle d'aide sociale. L'aide sociale repose aussi sur un système légal mais ses fondements sont opposés à ceux de la Sécurité sociale.

En effet, la Sécurité sociale repose dans son principe fondamental sur la notion de droits sociaux "objectifs" : le versement de cotisations sociales ouvre à l'individu et à sa famille une garantie contre certains grands risques de la vie. La participation au financement du système procure des droits, indépendamment des situations des individus, autres que les conditions d'ouverture des droits. L'aide sociale apparaît plus comme un droit "subjectif", c'est à dire que son attribution va dépendre des besoins des individus, sans aucun lien avec une cotisation préalable. Reposant sur la notion de solidarité, financée entièrement par l'impôt, l'aide sociale est un devoir d'assistance envers les populations les plus défavorisées. Elle est gérée à la fois par l'État, le département et les communes. Cependant, depuis les lois de décentralisation, le département est l'acteur majeur de l'aide sociale dans la mesure où cette collectivité assume une solidarité de proximité. L'État reste le garant de la solidarité nationale. Le département a compétence pour l'intégralité de l'aide sociale à l'enfance et aux personnes âgées, pour une partie de l'aide aux handicapés et de l'aide médicale. Les compétences du département recouvrent une large partie des champs

⁴Pour une étude plus détaillée, on pourra se référer à trois principaux ouvrages : Alfandari E. [1987], *Aide sociale et l'action sociale*; Lory B. [1975], *La politique d'action sociale* et Amédée Thévenet [1995], *L'aide sociale aujourd'hui. Après la décentralisation*.

domaine, ne peut se comprendre que par rapport à celle menée par les autres institutions publiques.

L'action sociale n'est pas une institution réelle et n'est donc pas réglementée administrativement. Elle repose essentiellement sur le bénévolat et son financement repose sur des subventions publiques ou des dons privés. Leurs champs d'intervention ne peuvent, à priori, être circonscrits par principe. L'action sociale est par nature plastique et intervient pour prendre en charge les situations échappant aux mécanismes institutionnels. Intervenant comme financeur important, les CAF vont participer à l'action sociale et vont tenter d'en tracer les grandes orientations. Nous reviendrons sur ces relations quand nous étudierons l'action sociale des CAF. En nous inspirant de Pierre-Maurice Clair [1984], nous pouvons synthétiser les grands principes de l'aide sociale et de l'action sociale, dans le tableau 3.1. suivant :

TABLEAU 3.1. : L'AIDE SOCIALE ET L'ACTION SOCIALE.

AIDE SOCIALE	ACTION SOCIALE
<ul style="list-style-type: none"> - Institution réglementée, textes précis et complexes. - Financement fiscal reflétant la solidarité nationale. - Droits subjectifs pour les bénéficiaires désignés par les textes et dans les conditions définies par eux. - Champ d'intervention défini et réparti en plusieurs niveaux : <ul style="list-style-type: none"> * État : solidarité nationale * Département : solidarité de proximité * Communes : gestion des urgences - Obligations pour les prestataires : tutelle administrative. - Action liée juridiquement à l'état de besoin de ses ayants-droits. 	<ul style="list-style-type: none"> - Institution libre de contrainte juridique et administrative. - Financement reposant sur la bonne volonté des donateurs. - Aucun droit n'est reconnu aux bénéficiaires. - Champ d'intervention vaste et peu structuré. Il dépend uniquement de la volonté des entrepreneurs sociaux. - Pas de tutelle mais tentatives d'orientation des actions. - Action totalement libre, sans référence aux besoins.

Nous avons retracé les grandes lignes du système de protection sociale en focalisant notre analyse sur les mécanismes de Sécurité sociale. Il nous faut maintenant, pour progresser dans notre examen de la branche famille,

nous positionner à un niveau inférieur du système. Les caisses d'allocations familiales sont des organisations réglementées, mettant en oeuvre les politiques familiales et sociales. Placées au niveau décentralisé d'un système complexe, elles rencontrent le public et jouent un rôle essentiel dans la définition des caractéristiques du produit.

SECTION II. LE SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF DE LA BRANCHE FAMILLE.

La première impression s'imposant à tout analyste du système de Sécurité sociale, est qu'il pénètre dans un "monde à part", structuré par un langage particulier, qui peut paraître obscur, voire parfois abscons : liquidateur, ayant-droit, branche, contributions plafonnées... Les termes de ce langage sont empruntés à différents domaines, celui des sciences administratives, du droit, de l'économie, de la sociologie, des sciences politiques, de la gestion... Ces champs, très divers, reflètent la particularité de ces organismes de Sécurité sociale, entreprise d'un type particulier. Comme le soulignent les analyses de Marie-Thérèse Join-Lambert et alii. ([1994], p.23), il n'existe pas de discipline ayant pour objet d'analyser les politiques sociales et leurs mécanismes. Ce sentiment est partagé par l'économiste Jacques Bichot dans la conclusion de son ouvrage consacré à l'économie de la protection sociale, quand il écrit que "*l'ingénierie de la protection sociale est un art dans l'enfance*" ([1992], p.307).

Afin de mieux comprendre les rouages de ce système, nous procéderons en plusieurs phases. De nouveau, nous commencerons notre examen par un schéma descriptif, dessinant les principales articulations du système. Puis, nous porterons notre attention sur le rôle des principaux acteurs participant à la production d'actions sociales et familiales. Enfin, nous conclurons ce repérage par l'étude du financement de cette branche.

2.1. Les caisses d'allocations familiales au sein de la branche famille de la Sécurité sociale.

Dans la préface des travaux d'Antoinette Catrice-Lorey, Pierre Laroque, l'un des grands fondateurs du système français, définissait les organismes de Sécurité sociale "*comme des maisons communes où les bénéficiaires se trouveraient chez eux et dont consciemment ils assumeraient la responsabilité tant financière que sociale*" ([1982], préface). Les organisations de Sécurité sociale devaient participer à instaurer une véritable démocratie sociale faisant émerger une citoyenneté locale. Au-delà des aspects techniques, le projet politique est essentiel pour comprendre la mise en place d'un système décentralisé et l'évolution des relations entre les différents acteurs.

2.1.1. Le projet politique du système : de la démocratie sociale à une régulation étatique de plus en plus importante.

Les caisses d'allocations familiales sont nées de la fusion des anciennes caisses patronales de compensation, organisations apparues à l'initiative des grandes entreprises privées et en marge de l'action de l'État. Cependant, et cela avant l'instauration d'un plan complet de Sécurité sociale, l'État est intervenu pour réglementer et réguler le système tout en laissant une autonomie importante aux unités de base. Le système mis en place par les ordonnances de 1945 reprend cette structure et son mode de fonctionnement décentralisé. Les 245 caisses patronales de compensation deviennent 114 caisses d'allocations familiales, chacune d'entre elles recouvrant désormais une circonscription géographique déterminée. Les CAF ainsi créées ne sont pas des administrations d'État mais des organisations à statut privé, assumant une mission de service public. Le but recherché, ou du moins affiché, est une meilleure efficacité du système en laissant une large autonomie aux organismes chargés de sa gestion.

Il ne s'agit pas d'examiner en détail le jeu complexe de pouvoirs entre les différents acteurs du système de Sécurité sociale, aspect important pour déterminer le degré d'autonomie accordé aux organismes chargés de la mise en oeuvre des politiques sociales et familiales (Numa Murard [1988], Rolande Ruellan [1995]). En nous appuyant sur les différents travaux

consacrés au système de Sécurité sociale d'Antoinette Catrice-Lorey ([1973],[1982]), nous voulons montrer que l'État va exercer une régulation de plus en plus importante sur les mécanismes du système, influençant durablement la notion de "produit" : fixation des recettes et dépenses après avis des organismes gestionnaires (loi 94-637 du 25 juillet 1995); formation et désignation des agents de direction ainsi que l'instauration d'une séparation des pouvoirs avec le conseil d'administration, celui-ci n'intervient plus dans la gestion courante des caisses (décret du 12 mai 1960); création d'une caisse nationale (ordonnances du 21 août 1967)...

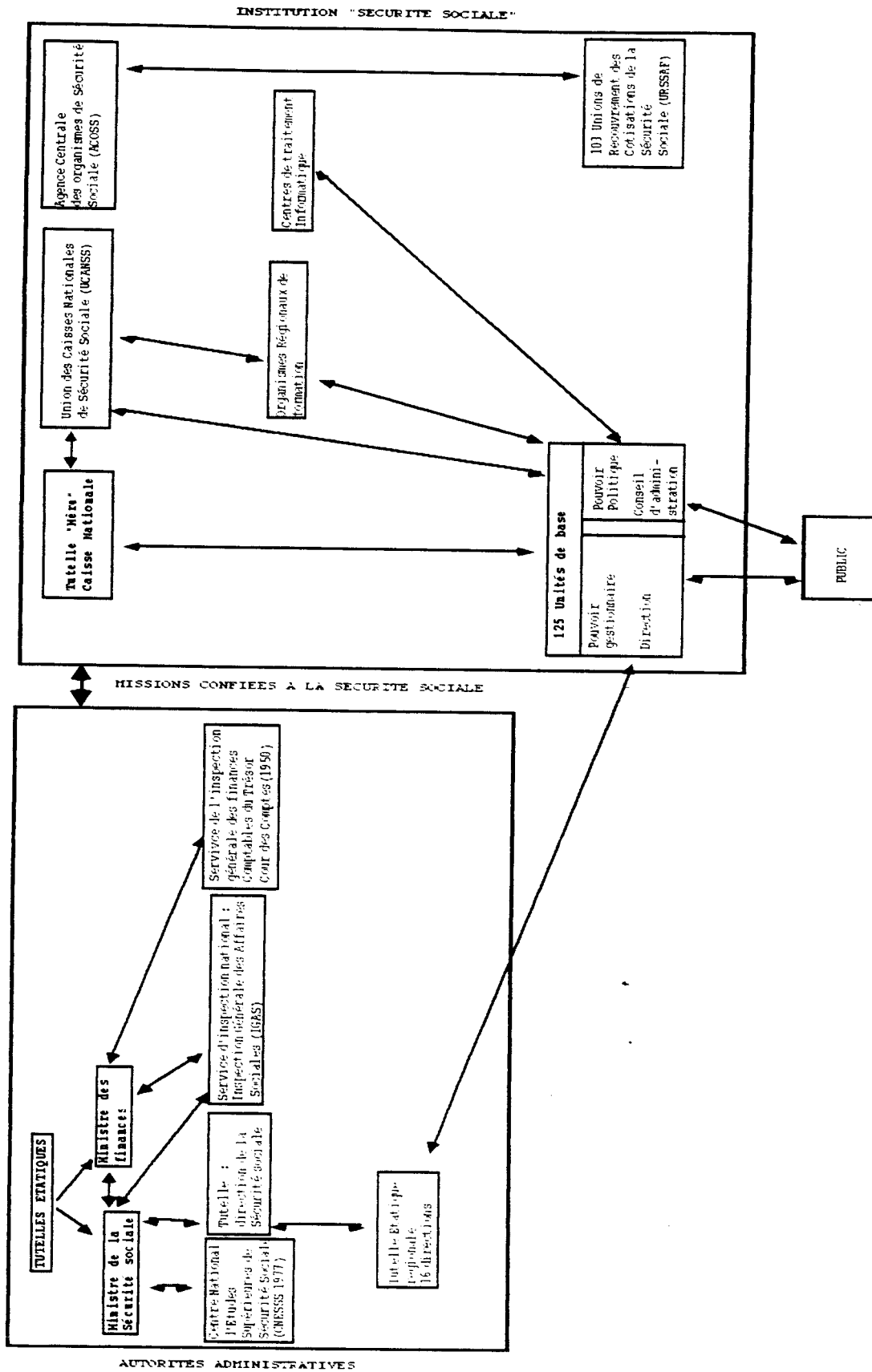
Pour résumer cette longue évolution, faite de conflits et de compromis, nous pouvons souligner la marque de plus en plus présente de l'État et ceci au détriment d'une gestion directe par les intéressés ou plus exactement d'une gestion paritaire du système. Le produit des organismes va devenir progressivement un bien tutélaire, incorporant une forte dimension de service public. Le système actuel reflète ces tensions entre l'État garant de la notion du bien commun et les organismes voulant promouvoir une gestion plus directe basée sur l'idée d'une citoyenneté locale. La conception du service public va résulter de cette confrontation entre le pouvoir national et le pouvoir local.

2.1.2. Le schéma de la branche famille dans le système de Sécurité sociale.

La branche famille, dont le champ d'action est définitivement reconnu en 1949, est l'une des trois branches constitutives de l'institution de Sécurité sociale : la branche maladie ayant en charge les risques maladie, invalidité, décès, accidents et maladies professionnelles; la branche vieillesse couvrant, quant à elle, le "risque" vieillesse et veuvage. Le schéma 3.2. positionne la branche famille au sein de l'institution Sécurité sociale. Cette représentation correspond à un découpage administratif du champ et non à une approche analytique. Cependant, il permet de présenter une photographie détaillée des différents éléments du système. Le schéma s'articule entre deux grands blocs : les autorités administratives et l'institution de Sécurité sociale, c'est à dire l'ensemble des organismes gérant les risques sociaux. Les premiers confient à la seconde un certain nombre de missions et ceci sous son contrôle. Avant d'aller plus en avant

dans l'analyse du rôle des principaux acteurs qui influent directement ou indirectement sur la nature du produit, nous allons rappeler un certain nombre de notions fondamentales ainsi que certains indicateurs chiffrés reflétant l'activité de la branche. Puis, de façon très synthétique, nous présenterons quelques éléments sur un ensemble d'organismes qui, tout en participant au système, ne déterminent pas ou peu la nature civique du produit des caisses d'allocations familiales.

SCHEMA N°3.2.: LA BRANCHE FAMILLE DANS LE SYSTEME DE LA SECURITE SOCIALE



A. Quelques notions fondamentales et quelques données sur l'activité de la branche famille.

La branche famille se décompose en cinq catégories de régimes et quatre types d'organismes payeurs. Le régime dit "général" concerne les salariés du secteur privé et les travailleurs indépendants. Les organismes payeurs correspondants sont 125 caisses d'allocations familiales, réparties géographiquement sur l'ensemble du territoire⁵. Depuis la généralisation de 1978 de la branche famille à l'ensemble de la population, le régime général couvre aussi les personnes seules n'ayant pas exercé d'activité. Le régime général est le plus important, que ce soit en matière de prestations de services, en matière de population couverte et en matière de structures. D'autre part, il n'existe qu'un seul régime de prestations familiales et la *"vocation de la CNAF est universelle et totale"* (Philippe Steck [1993], p.47). À côté de ce régime général, quatre autres régimes coexistent : le régime mineur, composé de six unions régionales des sociétés de secours minier (5 URSSM), couvre l'ensemble des activités d'exploitation minière, les deux régimes agricoles avec 85 caisses de la Mutualité Sociale Agricole qui assurent les salariés et exploitants agricoles, les régimes "spéciaux" liés à certains secteurs d'activité (Administration, SNCF, EDF-GDF, RATP, CEA, Banque de France) versent la plupart des prestations et en confient certaines au régime général.

Les notions d'allocataire et de prestations familiales demandent à être précisées. Qu'est ce qu'un allocataire? L'article L 512.1 du code de la Sécurité sociale stipule que *"toute personne française ou étrangère en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ses enfants des prestations familiales"*. L'allocataire est donc toute personne à qui est reconnu le droit aux prestations familiales. Cette définition juridique nous paraît restrictive du point de vue de l'analyse du produit des CAF. Pour notre part, nous considérons comme allocataire toute personne qui bénéficie des interventions des CAF. Cette approche nous permet de prendre en compte l'évolution des missions des CAF vers des publics qui ne sont plus familiaux. Nous reviendrons sur ce point quand nous analyserons les grandes fonctions assumées par les CAF. La branche famille gère trois grands

⁵Le principe théorique de l'implantation géographique est celui d'une CAF par département. Cependant, 13 départements ont 2 CAF, le département du Nord possède 8 CAF et celui de Seine-Maritime 4 CAF.

fonds retracés dans les comptes de la CNAF : un fonds national de prestations familiales définies à l'article L 511.1 du code de la Sécurité sociale, un fonds d'action sociale et un fonds national de gestion administrative. Par ailleurs, elle gère un ensemble de prestations pour le compte de l'État. Il s'agit d'un fonds national de l'aide au logement (FNAL pour allocation logement social), un fonds national de l'habitat (FNH pour allocation personnalisée au logement) et le revenu minimum d'insertion.

Depuis 1983, l'allocation aux adultes handicapés est prise en charge par le budget de l'État et n'est plus supportée par la branche famille. Si ces distinctions entre ces différentes prestations sont importantes pour déterminer les grands équilibres financiers, elles le sont moins pour déterminer l'activité des CAF.

C'est pourquoi nous utiliserons des critères différents pour classer les prestations (prestations familiales au sens strict ou prestations d'État) afin de mieux appréhender la nature de l'activité des CAF. Par ailleurs, le terme de prestation peut porter à confusion avec notre approche en termes de relations de service. Nous utiliserons donc de préférence la notion d'allocation ou aides financières. Le terme de prestation sera donc réservé à la notion de prestation de service. Vaste système d'organisations liées structurellement entre elles, la branche famille gère une législation complexe de droits. Le tableau 3.2. fournit quelques indicateurs chiffrés sur la branche famille. On y trouve trois types d'informations : une information générale sur la branche famille, des informations sur les prestations et leur gestion et enfin, des informations sur les allocataires. La plupart de ces éléments sont issus de rapports statistiques de la CNAF et des travaux de Philippe Steck ([1993], [1995]) et d'Étienne Maire ([1995]). Sauf précision, ils concernent la situation de 1995. Ces éléments chiffrés permettent de contextualiser l'action de la branche famille et de leur donner une certaine épaisseur. Par ailleurs, ils nous permettent d'étayer nos propositions futures sur la nature de l'activité des CAF.

TABLEAU 3.2.: QUELQUES INDICATEURS CHIFFRÉS SUR LA BRANCHE FAMILLE.

INFORMATIONS GENERALES SUR LA BRANCHE FAMILLE
<p>* La masse financière de la branche famille représente 11% des dépenses de Sécurité sociale (40% en 1946).</p> <p>* Les recettes de la branche famille en 1992 étaient de 208,7 milliards de francs dont 70,5% proviennent de cotisations et 30% de l'impôt (la contribution sociale généralisée représentait 19,5%)</p> <p>* L'effectif de la branche famille (CAF métropolitaines et DOM, CERTI, CNEDI et SC province, URSSM) s'élevait en 1992 à 30 061 salariés.</p> <p>* Les CAF sont en moyenne en lien avec 70 partenaires ou organismes tiers susceptibles d'intervenir dans la gestion des prestations.</p> <p>* Les caisses utilisent 270 pièces justificatives et en traitent 70 millions par an.</p> <p>* Il existe 250 faits générateurs de droits. 1/3 des fichiers est touché en moyenne chaque mois par une modification de situation, avec une conséquence ou non sur le montant des droits.</p> <p>* Les frais de gestion des caf représentent 3% des prestations versées.</p>
INFORMATIONS SUR LES PRESTATIONS ET LEURS GESTIONS.
<p>* 21 Prestations légales qui représentent 15 000 règles de droit. Le bloc familial représente 3/4 de la masse financière et le bloc social géré par la branche famille 1/4.</p> <p>* Les dépenses en 1992 étaient de 202,9 milliards qui se répartissent de la façon suivante : 64,9% pour le fonds national de prestations familiales, 14,8% pour le fonds national de l'habitat, 6,6% pour le revenu minimum d'insertion, 5,8% pour le fonds national de l'aide au logement, 4,6% pour le fonds national d'action sociale et 3,4% pour le fonds national de gestion administrative.</p> <p>* Depuis cinq ans, 600 textes législatifs et réglementaires ou circulaires sont intervenus. Par exemple, de 1977 à 1993, 107 textes ont modifié le régime initial de l'aide personnalisée au logement. Cette allocation possède 1 000 tranches de prise en compte de revenus (impôt sur le revenu 7 tranches), 4 200 règles d'ouverture (chiffre 7% supérieur à celui des allocations familiales).</p> <p>* Le RMI mobilise 1 million de francs de gestion soit 1/6 des dépenses de gestion administrative de la branche. Le système génère 2 millions d'indus et 160 000 dossiers par an passent en commission de recours amiable. Les prestations s'inscrivent dans des ordres juridiques différents, ayant des règles différentes en matière de contentieux, de récupération d'indus : code de la Sécurité sociale, code de la construction et de l'habitat, le RMI.</p>
INFORMATIONS SUR LES ALLOCATAIRES
<p>* 9 millions d'allocataires dont 908 000 bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, 160 000 allocataires de l'allocation parents isolés, 550 000 bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés et 475 000 bénéficiaires de l'allocation de soutien familial. En 1993, les allocataires des CAF constituent 87% des personnes touchant des prestations familiales, les 13% restant dépendent des autres organismes.</p> <p>* 5,5 millions des bénéficiaires des aides au logement appartiennent à des couches sociales modestes.</p>

B. Les organismes de support du système de Sécurité sociale.

Le système de Sécurité sociale est constitué d'un ensemble d'organismes qui permettent à celui-ci de fonctionner. Ces organismes interviennent au profit des trois branches. La fonction financière est assumée par 105 unions de recouvrement des cotisations de la Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF créées en 1960) et d'une agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS). Établissement public national à caractère administratif, l'ACOSS assure le recouvrement des cotisations et la trésorerie pour l'ensemble des risques sociaux. Pour cela, elle est organisée localement par les réseaux des URSSAF, tenue par les trésoriers payeurs généraux en tant que préposés de la caisse des dépôts. En effet, le circuit financier de la Sécurité sociale relève du circuit du trésor à travers celui de la Caisse des dépôts. Le mouvement des fonds est décrit et analysé par Pierre-Maurice Clair ([1984], p.130-133) : les fonds des cotisations sont versés à des comptes postaux spéciaux, puis virés à la Caisse des dépôts qui conserve ces fonds au compte du trésor au bénéfice de l'ACOSS, les organismes de Sécurité sociale (CRAN, CPAM, CAF) se financent par l'intermédiaire d'un compte local de la Caisse des dépôts. Cet auteur souligne que ce système conduit à un "double verrouillage des fonds dans le circuit du trésor", à travers le circuit des CCP et par le circuit de la Caisse des dépôts, pièce centrale du circuit du trésor. La logique de cette intégration résulte dans le fait que le "*trésor étant, en définitive, responsable des soldes définitifs, ne pouvait accepter de voir lui échapper le contrôle des fonds importants par la Sécurité sociale*" (Pierre-Maurice Clair [1984], p.130).

L'union des caisses nationales de Sécurité sociale (UCANSS) joue un rôle de coordination pour l'ensemble des branches de la Sécurité sociale. Suite à la création des caisses nationales (réforme Jeanneney de 1967), la loi de ratification du 31 juillet 1968 a incité ces organismes nationaux à créer un organisme national inter-branches. L'UCANSS, établissement privé, se voit confier différentes missions relatives aux opérations immobilières, à la coordination de l'action sanitaire et sociale⁶, à la gestion du personnel et à l'établissement des conventions collectives communes à l'ensemble du

⁶ Jean-Jacques Dupeyrou ([1993], p.539) note que les caisses nationales n'ont pas délégué leurs pouvoirs dans le domaine de l'action sanitaire et sociale.

personnel de Sécurité sociale, jouant ainsi le rôle d'employeur. Par ailleurs, elle assure la formation professionnelle, rôle partagé à la fois par certains organismes régionaux de formation et le Centre National d'Études Supérieures de Sécurité sociale (CNESS créé en 1977) qui assure la formation du personnel de direction. L'UCANSS s'apparente à une entreprise de conseil n'ayant pas de pouvoir hiérarchique sur l'échelon local.

2.2. Trois acteurs au coeur du système : les autorités de régulation, les caisses d'allocations familiales et le public.

Nous allons centrer notre approche sur le rôle des principaux acteurs formant le coeur du système de la branche famille. Dans l'optique de l'analyse du produit, nous focaliserons notre étude sur l'impact que ces composantes essentielles ont sur la nature de l'activité. Après avoir examiné les interventions des autorités de régulation, nous présenterons le rôle des unités de base qui constituent le degré le plus décentralisé de ce système. Puis, à la périphérie du système, nous verrons le rôle du public et sa représentation au sein de la branche famille.

2.2.1. Les autorités de régulation : les deux "tutelles" du système.

Depuis la réforme de 1967, le système présente la particularité de posséder deux systèmes de régulation : une tutelle "externe" composée des autorités administratives et une tutelle "interne" ou "mère" confiée à la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF).

A. La tutelle externe ou les autorités administratives.

Garants de l'intérêt général, les pouvoirs publics fixent les grandes missions confiées à la branche famille. Au-delà de cette fonction fondamentale qui fera l'objet de la section III, ils assurent une régulation du système grâce à divers organismes de contrôle et de conseil. On peut

distinguer deux tutelles étatiques : l'une est confiée au ministère de la Sécurité sociale et à ses services déconcentrés (Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales), l'autre est assurée par le ministère des finances et cela grâce à un corps d'inspection générale et de contrôle à vocation interministérielle (Service de l'Inspection Générale des Finances, Service de l'Inspection Générale des Affaires sociales (IGAS), la Cour des Comptes). Cette tutelle étatique s'exerce à la fois sur la caisse nationale d'allocations familiales et sur les unités de base. Elle porte à la fois sur les activités de la branche famille et sur le mode d'accès à certaines fonctions : pouvoir de contrôle et d'annulation des décisions des conseils, contrôle du fonctionnement et du budget des caisses, présence de commissaires du gouvernement au sein du conseil d'administration de la CNAF, contrôleur d'État au sein de la branche famille, agrément ministériel pour les agents comptables et les directeurs des CAF, etc.

Cette présence des pouvoirs publics montre de nouveau la spécificité et l'ambiguïté de ce système, traversé par des logiques différentes. L'autonomie accordée dans la mise en oeuvre des politiques familiales et sociales est très largement encadrée par les pouvoirs publics. Le produit de l'action des CAF est donc porteur, à un degré plus ou moins important, d'une dimension civique liée à cette présence des pouvoirs publics.

À la frontière du secteur privé et public, la production des CAF est marquée par cette dimension de service public qui la différencie de celle d'un organisme d'assurance privée⁷. Cette notion d'intérêt général est aussi incarnée par la tutelle "interne" constituée par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

B. La tutelle interne ou la Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

Établissement public national à caractère administratif, la CNAF remplit des missions diversifiées (encadré 3.1.).

⁷ Le produit d'assurance peut aussi comporter une dimension civique, et les organismes d'assurance remplir une mission de service public (voir Jean Gadrey [1994]). Cependant, cette fonction apparaît dérivée et ne constitue pas leur raison d'être, qui demeure la recherche de profit. La différence n'est pas seulement de degré mais aussi de nature.

ENCADRÉ 3.1. : LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES.

L'article L233.1 du code de la Sécurité sociale stipule les missions dévolues à la Caisse Nationale d'Allocations Familiales:

1. Assurer le financement de tous les régimes de prestations familiales.
2. Gérer un fonds d'action sociale dans le cadre d'un programme fixé par arrêté du ministère compétent après avis de son conseil d'administration.
3. Exercer un contrôle sur les opérations immobilières des CAF et sur la gestion de leur patrimoine immobilisé.
2. Proposer au gouvernement toutes mesures concernant l'équilibre financier des régimes de prestations familiales dont elle assure le financement et donner son avis sur toutes mesures présentées aux mêmes fins par le gouvernement.
5. Elle doit prescrire aux caisses locales d'allocations familiales toutes mesures tendant à améliorer leur gestion.
6. Elle doit mettre celles-ci en demeure de prendre des mesures de redressement, au cas de gestion défectueuse, et, au cas de carence, se substituer au conseil d'administration de l'organisme défaillant.
7. L'Ensemble des dépenses et recettes des prestations familiales de la Sécurité sociale sont retracées dans les comptes de la CNAF. (Jean-Jacques Dupeyroux [1993], Droit de la Sécurité sociale, p.536).

La CNAF présente la particularité d'être à la fois placée sous la tutelle de l'État et d'être une tutelle "interne" pour la branche famille. Les relations entre l'État et la CNAF ont toujours été faites de contraintes et de liberté. D'une part, l'État a toujours pris les décisions d'augmentation des cotisations ou de réduction des prestations [Marie-Thérèse Join-Lambert et alii, [1994], p.352). D'autre part, l'État accorde une liberté d'action plus importante dans le pilotage du système par la CNAF et le contrôle a priori

laisse de plus en plus la place à un contrôle a posteriori basé sur une évaluation globale de la gestion des organismes (Rolande Ruellan [1995],p.720). La CNAF incarne avec la tutelle administrative la mission d'intérêt public. Maillon essentiel dans la mise en oeuvre des politiques sociales et familiales, elle joue un rôle fondamental dans les régulations avec les organismes locaux. Fondée sur une légitimité d'ordre politique, la CNAF encadre les activités des CAF en déterminant les grandes orientations de l'institution, notamment dans le domaine de l'action sociale. Aux missions de contrôles financiers et des procédures s'ajoute celle d'harmoniser la mise en oeuvre des politiques.

Par ses interventions (ou ses non interventions), la CNAF détermine à un degré plus ou moins fort les caractéristiques du produit des unités de base.

Dans le cadre de notre approche, les tutelles "externe" et "interne" ont en commun de représenter le rôle des pouvoirs publics. N'intervenant pas directement dans la mise en oeuvre de l'action collective, ces derniers en fondent la légitimité politique. Il ne s'agit pas uniquement de fixer des règles du jeu mais aussi de donner un sens au jeu. L'examen des politiques familiales et sociales permettra de préciser le sens de cette action.

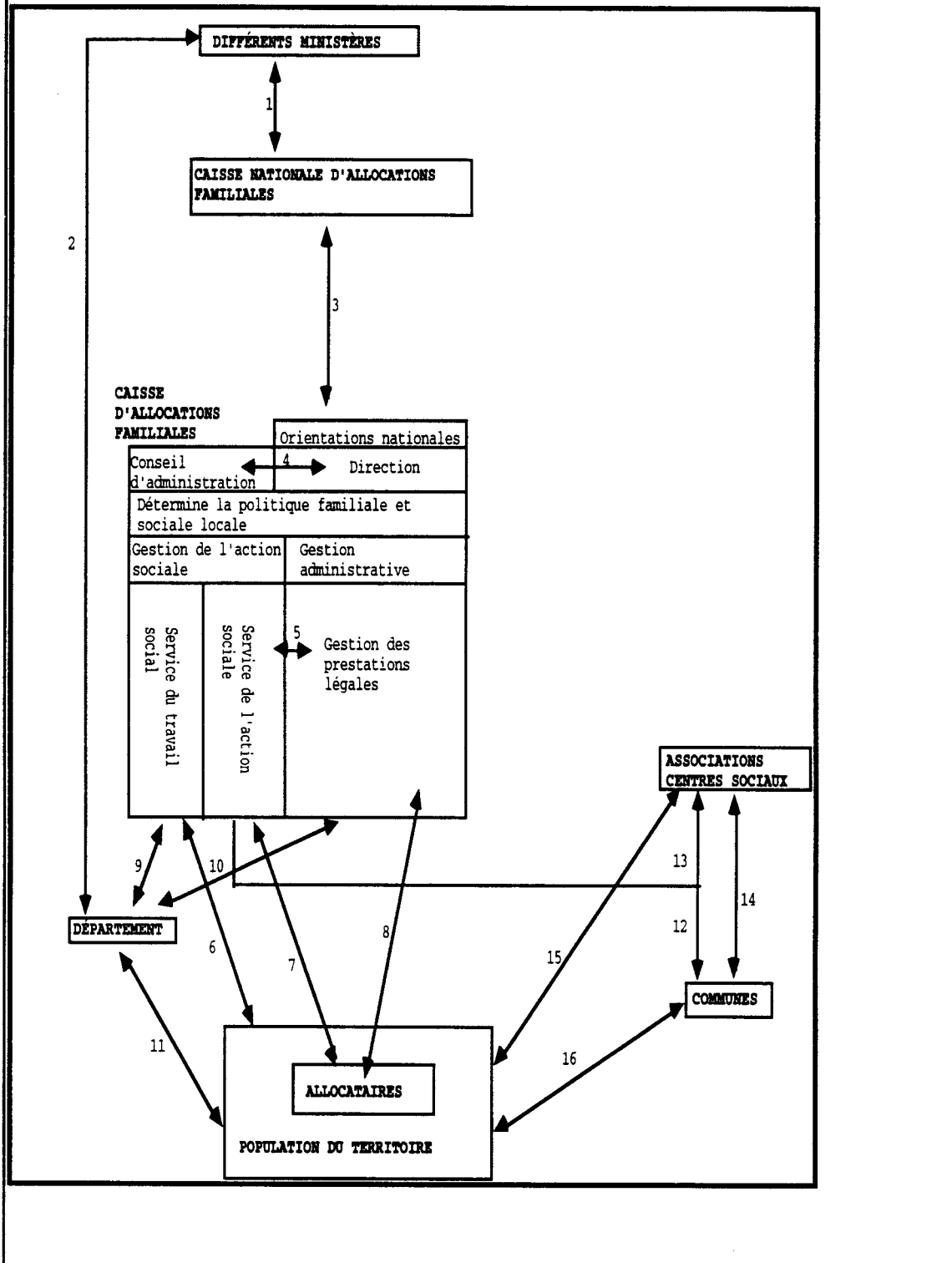
2.2.2. Les caisses d'allocations familiales : organisme de service public à vocation sociale.

L'exploration de la branche famille du système de Sécurité sociale nous conduit à examiner maintenant les unités les plus décentralisées que sont les caisses d'allocations familiales. Après avoir présenté l'aspect légal et institutionnel, nous examinerons la production de ces organismes.

A. Le cadre légal et institutionnel des caisses d'allocations familiales.

Les caisses d'allocations familiales sont des organismes privés qui assurent une mission de service public. C'est d'ailleurs à ce titre qu'elles bénéficient de techniques exorbitantes de droit privé, notamment des prérogatives de puissance publique (Jean-Jacques Dupeyroux [1993], p.550). Le schéma 3.5. propose un "zoom" sur la description d'ensemble de la branche famille situant l'action des caisses d'allocations familiales.

SCHEMA 3.5. : LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES SOCIALES ET FAMILIALES PAR LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES.



Lecture du schéma en fonction du numéro des flèches :

- 1- De la négociation entre l'État et l'organisme national résulte un ensemble de missions confiées à la branche famille.
- 2 - Les pouvoirs publics délèguent certains domaines de l'aide sociale aux collectivités locales et notamment aux départements.
- 3- La caisse nationale régule les activités des unités locales. Depuis les années 80, l'action sociale est totalement décentralisée au niveau local dans le cadre de grandes orientations de la CNAF : l'aide à l'enfance, les aides au logement, les aides spécifiques aux familles nombreuses, les aides aux familles monoparentales. Par ailleurs, la CNAF gère un fonds national d'action sociale qui représentait 4,5% des dépenses de la CNAF en 1992.
- 4- Le Conseil d'administration représente l'organe politique des CAF et détermine les grandes orientations de l'action sociale locale. La direction assume la gestion de l'organisme (organisation, personnel, etc.).
- 5- On trouve deux grandes divisions au sein d'une CAF : une unité administrative qui gère un ensemble de prestations légales et une unité d'action sociale qui se subdivise en un service d'action sociale et en un service de travail social.
- 6-7-8- Les publics, réel et potentiel, des caisses d'allocations familiales, se composent à la fois des allocataires des prestations légales mais aussi de l'ensemble de la population du territoire couvert par les CAF.
- 9-10- On retrace ici les relations des CAF avec le département, autre acteur principal de l'aide sociale, en gestion administrative (notamment RMI) et dans le domaine de l'action sociale où il existe de vastes zones d'interfaces.
- 11- Le public du département en matière d'action sociale englobe le public des CAF.
- 12-13- Les CAF agissent aussi avec d'autres intervenants locaux dans le domaine de l'aide sociale et de l'action sociale : communes, associations, centres sociaux.
- 14- Les collectivités locales telles que les communes financent aussi directement ces organismes.
- 15-16- Il s'agit du public concerné par l'action des communes et des associations.

Le haut du schéma retrace un ensemble de relations (1,2,3) que nous avons déjà très largement examinées. Nous voulons seulement souligner le

nouveau rôle des départements en matière d'aide sociale, né des lois de décentralisation. Le déconventionnement des services sociaux (encadré 3.2.) entre les départements et les CAF, qui a suivi ce mouvement de décentralisation, conduit à repositionner l'action des CAF en matière d'action sociale. Les départements deviennent des acteurs "concurrents" dans beaucoup de sphères de l'aide sociale (Michel Autès, Francis Calcoen, Bernadette Delaval [1993]).

La partie inférieure du schéma (6 à 16) concerne les partenaires et le public des actions des CAF, il sera examiné plus longuement par la suite.

ENCADRÉ 3.2. : LE CONVENTIONNEMENT DU TRAVAIL SOCIAL.

La mise en oeuvre des politiques sociales et familiales fait intervenir un nombre important d'acteurs appartenant à des institutions différentes. Il est apparu très vite nécessaire d'harmoniser les multiples interventions sur un territoire donné. La création en 1964 de circonscription d'action sociale répondait à ce souci en instaurant un "*lieu de coordination de l'ensemble des acteurs du social*" (Michel Autes, Francis Calcoen, Bernadette Delaval [1993], p. 73). C'est dans ce cadre que les CAF, sous l'impulsion de la CNAF, avaient la possibilité de signer des conventions avec les services du département (DDASS) afin de développer une action commune. Les travailleurs sociaux des CAF participaient donc à un travail social global en effectuant un service de polyvalence avec les travailleurs sociaux du département.

Suite aux lois de décentralisation des années 80, les départements ont été investis de nouveaux pouvoirs dans le domaine de l'aide sociale. Dans le but d'accéder à une maîtrise totale de leur territoire, les départements ont souhaité annuler ces conventions avec les CAF (c'est le cas des CAF de Lille et Dieppe, Roubaix n'ayant jamais signé de convention). Les services des travailleurs sociaux des CAF s'orientent désormais vers des actions plus spécifiques, liées aux préoccupations de la branche famille.

Les caisses d'allocations familiales présentent une physionomie particulière, façonnée par l'histoire de la branche famille. En effet, la structure actuelle des CAF correspond à celle des anciennes caisses de compensation. Ces caisses avaient développé en marge de leur activité principale de gestion de prestations, une activité d'action sociale complémentaire, correspondant aux politiques "paternalistes" de gestion de la main d'oeuvre du grand patronat (Henri Hatzfeld [1971]). L'originalité du système français de Sécurité sociale est d'avoir repris ces deux grandes missions.

Les CAF assurent la gestion administrative des prestations légales d'une part, et développent une forte action sociale. L'organisation interne est marquée par ce découpage entre ces deux fonctions. Certains acteurs de terrain, interviewés lors de notre enquête, parlaient d'une "deuxième caisse" en désignant le service d'action sociale. Cependant, le conseil d'administration des CAF représente l'unité des caisses et constitue l'organe politique. Composé de représentants du monde du travail, la configuration du conseil d'administration illustre la gestion paritaire des organismes.

Le conseil d'administration n'intervient pas directement dans la gestion et l'organisation de la caisse, qui sont du ressort de la direction. Par contre, le conseil d'administration vote les différents budgets et détermine les grandes orientations de l'action sociale. Cette action sociale revêt deux grands aspects : une action complémentaire des prestations légales et générales et une action sociale qui vient renforcer celle des autres institutions (Pierre Laroque et alii [1985]). Cette action sociale comporte des aides individuelles aux allocataires (aides financières, travail social), des actions de partenariat avec d'autres organismes (subventions, élaborations de projets, conseil), des interventions collectives de développement sur un territoire donné...

Le découpage institutionnel des CAF fait apparaître deux circuits dans le système de production. Afin d'analyser les caractéristiques du service des CAF, cette séparation est peu pertinente. En effet, c'est le résultat qui nous intéresse, plus que de la nature institutionnelle du système de production qui l'a engendré. Nous y reviendrons.

B. Une production mixte de services divisibles et de services indivisibles, pour deux catégories de "public" : allocataires et citoyens dans leur ensemble.

L'activité des caisses d'allocations familiales apparaît comme une production mixte. En nous inspirant des travaux de Jacques Bichot⁸ ([1992]), nous pouvons distinguer des services divisibles et des services indivisibles rendus par les organismes de Sécurité sociale. Les services divisibles peuvent se définir comme un service d'assurance de paiement de prestations à des bénéficiaires individuels. Cette production de services divisibles fera l'objet d'investigations dans le chapitre V. À cette production individuelle d'assurance, on peut associer une production jointe de services dont les effets concernent l'ensemble de la population, sans qu'il soit toujours possible d'identifier des consommateurs particuliers. Dans le cadre d'un organisme public à vocation sociale, cette dimension collective de l'activité caractérise la dimension civique du produit. L'ensemble de ces services indivisibles explique en partie la nature politique du processus de décision. L'échange entre les CAF et le public n'est donc pas un échange spécifiquement marchand mais il recouvre bien d'autres aspects. Fondée sur la notion d'intérêt général, la mission de service public explique la spécificité de l'activité des CAF. L'examen des grandes orientations des politiques familiales et sociales et de leur mise en oeuvre par les CAF permettra de proposer une grille d'analyse de la dimension civique. Le niveau et l'intensité de cette production jointe pourra varier fortement d'un organisme à l'autre. Il est donc important de prendre en considération cet aspect de la production dans une démarche globale d'évaluation.

2.3. Le public des Caisses d'allocations familiales : du client au citoyen.

L'étude du public des organismes publics à vocation sociale nous conduit à un paradoxe. En effet, placé aux frontières du système décentralisé de protection sociale, ce public constitue le coeur même de celui-ci. L'idée de "démocratie sociale", fondement du système de Sécurité sociale, conduit à confier la définition des buts de ces organismes à ces bénéficiaires. Si le long

⁸ L'approche de cet auteur se distingue de celle de Guy Teryn (voir chapitre II) dans la mesure où l'accent n'est pas uniquement mis sur l'aspect technologique des services.

mouvement d'étatisation de ces organismes est incontestable, il n'en demeure pas moins que la gestion paritaire permet, en principe, la participation du public aux processus de décisions. Il est à noter que la composition actuelle du conseil d'administration des caisses d'allocations familiales donne une image tronquée de ce public. Le pouvoir politique des conseils d'administration est confié pour l'essentiel aux représentants du monde du travail (salarié et non-salarié) pourtant la généralisation de la branche famille, réalisée en 1978, ouvre des droits potentiels à l'ensemble de la population. Cette carence de représentation est d'autant plus grave que l'évolution des missions ne concerne plus uniquement des familles "traditionnelles" rattachées au monde du travail. La typologie des allocataires des caisses d'allocations familiales, élaborée par Nathalie Bardaille et Jean-Luc Outin ([1992]), montre la diversité du public des CAF (encadré 3.2.). La vision classique du public représentée par "la mère et son berceau" cède progressivement le pas à une identification beaucoup plus éclatée et indifférenciée des bénéficiaires. Cependant, l'image traditionnelle que conserve certains membres des organismes (notamment les représentants des conseils d'administration) reste marquée par un modèle très classique de la famille.

ENCADRÉ 3.3. : TYPOLOGIE DES ALLOCATAIRES DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES.

Dans le but de déterminer les conditions d'accès aux prestations versées par les caisses d'allocations familiales, Nathalie Bardaille et Jean-Luc Outin ([1992]) ont dressé une typologie de catégories d'allocataires. Actualisant une étude plus ancienne réalisée dans les années 1970, cette étude illustre l'évolution de la population allocataire. Les deux critères retenus pour construire cette typologie sont d'une part le savoir-faire mis en oeuvre par les allocataires afin d'accéder aux prestations et d'autre part l'impact des prestations reçues sur le revenu des ménages. En croisant ces deux critères, ils obtiennent une topographie de la population allocataire : la catégorie des "usagers", des "citoyens", des "abonnés" et des "exclus". Chaque catégorie se caractérise par des attentes différentes vis à vis des CAF. Les transformations importantes de la population des allocataires reflètent les mutations profondes des structures familiales et celles du marché du travail dans les années 1980.

" Ainsi, la combinaison des diverses formes familiales et des dispositions par rapport au marché du travail contribue à faire émerger une multitude de groupes dont les besoins et les droits sont particuliers. De plus, à une perception instantanée de ces différences, il convient de substituer une approche dynamique permettant de tenir compte des trajectoires professionnelles et familiales parcourues. C'est dire l'hétérogénéité croissante de la population allocataire, indépendamment des changements de champ opéré par le législateur au cours des années 80"(Jean-Luc Outin et Nathalie Bardaille [1992], p.6).

Dans les années 1990, le public des CAF est composé de familles de taille différente, de famille sans enfant, d'étudiants, de familles monoparentales, de chômeurs non indemnisés...

À ce public individualisé des CAF, il est nécessaire d'associer deux autres catégories. La première correspond, dans le langage de l'institution, aux "partenaires institutionnels". Il s'agit des partenaires des CAF qui sont associés à la mise en oeuvre des politiques familiales et sociales locales. On y trouve les collectivités locales (départements, communes, les régions sont peu représentés dans ce domaine) et les associations, notamment les différents centres sociaux. Ce partenariat est important dans le domaine des politiques d'action sociale et il se développe dans la gestion administrative de certaines prestations (RMI, APL, AGED...). La seconde catégorie permet d'introduire une distinction importante dans la définition du public. En effet, on peut distinguer un public direct et indirect des caisses d'allocations familiales. Le public direct peut être défini comme l'ensemble des personnes qui touchent une allocation à un moment donné et cela quelle que soit la nature de cette allocation (allocation familiale au sens strict ou allocation sociale). Il est important de souligner que la notion de public direct n'implique pas automatiquement des contacts directs avec les CAF. Une famille bénéficiant uniquement d'allocations familiales peut, durant toute sa "carrière" d'allocataire, n'avoir aucun contact avec la CAF, excepté la déclaration de naissance. Ce public direct peut donc apparaître relativement "invisible" pour les organismes gestionnaires et, nous le verrons, l'une des caractéristiques civiques de l'activité des CAF pourra consister à rendre visible cette demande pour mieux satisfaire les préférences des allocataires. Le public indirect est plus difficilement identifiable et dénombrable. Néanmoins, on peut dégager, d'un point de vue analytique, deux catégories dans cet ensemble. Le premier est formé de l'ensemble des personnes qui bénéficient des équipements sociaux cofinancés par les CAF et des actions collectives de développement menées sur un territoire donné : crèches, haltes-garderies, opérations de réhabilitation de logements... Le second ensemble est composé du public le plus vaste et, à la limite, va concerner la population entière. Ce public ne consomme ni directement ni indirectement les services des CAF mais bénéficie du service de protection sociale (Jacques Bichot [1992]). En effet, la gestion collective des créances intergénérationnelles à laquelle participent les CAF couvre l'ensemble des membres de la collectivité nationale. Ce service de report tout au long du cycle de vie explique le caractère obligatoire des cotisations. Ce service ne concerne pas uniquement les familles, présentes ou futures, mais bien l'ensemble de la population sur un territoire donné. En effet, les individus qui n'auront pas formé de famille durant leur existence sont néanmoins impliqués dans ce contrat qui lie les générations entre elles.

D'un point de vue strictement économique, le paiement des retraites va dépendre de l'activité économique et donc en grande partie de la population active. D'un point de vue plus global, on peut supposer que la qualité de la vie, sa cohésion et le dynamisme d'un pays est corrélé, à un degré plus ou moins important, avec la présence d'une population jeune.

Nous sommes ici au coeur de la relation fondamentale entre le citoyen et les organismes de Sécurité sociale. La notion "d'affiliation" illustre l'appartenance à une communauté et non le simple fait d'être "consommateur" de prestations des organismes de Sécurité sociale (Jacques Bichot [1992]). La notion de client (même affublé du titre de client-roi), ne reflète qu'imparfaitement cette dimension politique et collective de la relation. Les CAF n'agissent pas uniquement comme des entreprises prestataires de services mais elles sont aussi des acteurs privilégiés de la construction d'une identité collective, basée sur un patrimoine social commun.

2.4. Le financement de la branche famille.

Nous avons déjà décrit le mode de recouvrement des cotisations sociales lors de l'examen du rôle de l'agence centrale des organismes de Sécurité sociale. Nous voulons préciser maintenant les fondements du financement de la branche famille dans la mesure où cet examen éclaire les missions de ces organismes. Puis, nous aborderons la question du mode d'allocation des ressources aux unités locales, qui, lui aussi, dépend de la conception du "produit".

2.3.1. Les fondements du financement de la branche famille : entre solidarité professionnelle et solidarité nationale.

Pourquoi s'intéresser aux fondements du financement des organismes de Sécurité sociale ? S'agit-il d'une question purement technique ? Il est important de se questionner sur la nature du financement des prestations sociales dans la mesure où celle-ci est liée à la nature des missions des organismes en charge de leur gestion. L'intérêt de cette question ne se réduit donc pas à l'analyse de l'efficacité de tel ou tel type de

prélèvement. La nature des prestations versées par les CAF éclaire les missions de celles-ci et, notamment, la place de la notion d'intérêt général. Le financement de la branche famille présente la particularité de reposer sur deux grands principes.

D'une part, les cotisations sociales (environ 70% des recettes) fournissent actuellement l'essentiel des recettes de la branche. D'autre part, la contribution sociale généralisée et différents impôts représentent encore un montant minoritaire bien qu'ils soient en progression constante. Par ailleurs, il faudrait ajouter à ce montant les prestations d'"État", totalement financées par l'impôt (RMI, AAH...) et gérées par les CAF. Les cotisations sociales, à caractère obligatoire, organisent une solidarité pour l'ensemble de la population active et reposent donc sur une solidarité professionnelle. Cette solidarité professionnelle explique la participation des partenaires sociaux à la gestion des organismes. Le financement de la branche famille par l'impôt, introduit massivement avec l'instauration de la CSG, implique une légitimité différente. En effet, on passe d'une solidarité restreinte (ou professionnelle) à une solidarité nationale reposant sur l'ensemble de la communauté. La fiscalisation progressive du financement fait glisser la branche famille du modèle de l'assurance de groupe vers le modèle de la solidarité élargie.

2.3.2. L'allocation des ressources aux unités locales.

Depuis 1988, de nouvelles règles du jeu en matière d'affectation des ressources aux CAF ont été négociées avec les pouvoirs publics et la CNAF. La philosophie de cette réforme est d'alléger les contrôles à priori des autorités en échange d'une politique de réduction des coûts entre les CAF. Bien qu'il n'y ait qu'une seule comptabilité dans une caisse, il existe deux budgets dont les conditions d'attribution diffèrent.

A. Le budget de gestion administrative.

Les budgets administratifs vont couvrir l'ensemble des moyens que la caisse va mettre en oeuvre pour fonctionner administrativement dans le règlement des prestations légales et des prestations payées pour le compte de l'État. Au niveau du budget d'une caisse, c'est le budget le plus important. Il se décompose en un budget de gestion administrative pour les investissements, et un budget de gestion administrative de fonctionnement.

Dans le cadre d'un crédit de référence, La caisse nationale finance le budget de fonctionnement. Ce crédit de référence est calculé en divisant une enveloppe globale (fond national de gestion administrative) par le nombre d'allocataires au niveau national. Chaque caisse reçoit une dotation proportionnelle à son nombre d'allocataires. La caisse nationale effectue un certain nombre de retenues sur ce fond national pour constituer un fonds de réserves national, pour son propre fonctionnement, pour réaliser les immobilisations importantes et pour financer l'informatique. D'autre part, on retranche à cette enveloppe un correctif budgétaire "effet de taille". Il s'agit de dépenses incompressibles pour chaque caisse. Quel que soit l'effectif d'une caisse, il faut un directeur, un agent-comptable et un conseil d'administration. Dans un objectif d'égalité entre les caisses, chaque caisse reçoit une dotation pour ces dépenses, dotation prélevée sur l'enveloppe globale de gestion administrative. On a donc défini au niveau national une norme de coût moyen allocataire. Le crédit de référence constitue la dotation la plus importante aux caisses. Si le budget d'une CAF s'inscrit dans le cadre de ce crédit de référence, il y a approbation automatique de la tutelle et donc pas de contrôle à priori des dépenses. Par contre, si le budget est supérieur à ce crédit de référence, il y a une étude faite par la tutelle régionale (DRASS) et par la caisse nationale pour étudier la raison de ce dépassement et du bien fondé de l'appel à la réserve nationale.

B. Le budget d'Action Sociale.

Le budget d'action sociale obéit à une logique différente. C'est une dotation allouée en toute propriété aux CAF par la caisse nationale. Elle est calculée en fonction de la population des CAF. Les paramètres les plus importants pris en compte pour définir le type de population sont : le nombre total de prestations légales versées, le nombre de prestations légales soumises à condition de ressources et le nombre d'enfants par famille.

La CAF utilise cette dotation pour l'administration de l'action sociale (immobilisation, fonctionnement administratif de l'action sociale), pour subventionner des oeuvres dans des domaines particuliers et surtout mettre en place une politique d'action sociale définie par le conseil d'administration. En effet, dans le cadre des orientations nationales, le conseil d'administration est souverain dans l'utilisation des fonds. Cependant, certains fonds sont affectés, c'est à dire que leurs utilisations sont définies par la caisse nationale (exemple : prestations de service pour la petite enfance). Les fonds non affectés vont être répartis en fonction d'un

certain nombre de thèmes définis par la caisse nationale (fonction accueil, temps libre, logement, etc.). Les excédents d'une année, s'ils existent, peuvent être reportés pour venir alimenter les budgets des années suivantes. On ne retrouve pas de périodicité pour l'utilisation des fonds. Toutefois, si le montant de ces fonds de roulement est trop important, la caisse nationale minore sa dotation afin d'inciter les CAF excédentaires à utiliser leurs fonds.

Insérées dans un système complexe d'acteurs et de régulations, les caisses d'allocations familiales apparaissent comme un élément moteur de la mise en oeuvre des politiques sociales et familiales. Cet "acteur collectif" dont nous avons décrit les grands traits, correspond à la définition d'un organisme de service public à vocation sociale et peut donc s'appréhender grâce à la méthodologie proposée dans le chapitre I de notre travail.

Nous nous intéresserons plus exactement, dans les deux sections suivantes, à la convention de légitimité qui fonde, selon nous, l'utilité sociale des caisses d'allocations familiales. Les deux autres conventions de fonctionnement et de prescription feront l'objet des deux chapitres suivants.

SECTION III. CONVENTION DE LÉGITIMITÉ ET BUTS DE MISSIONS DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES : DE LA PROMOTION DE LA FAMILLE À LA PRISE EN CHARGE DE LA PRÉCARITÉ.

Les caractéristiques civiques du produit vont dépendre dans une large mesure de la convention de légitimité qui sous-tend les politiques familiales et sociales. La raison d'être des CAF est de mettre en oeuvre la politique de population, à savoir permettre le renouvellement et le développement de la société, d'un point de vue aussi bien économique que social (Alfred Sauvy [1987]). Avant d'examiner l'évolution des politiques familiales et sociales mises en oeuvre par la branche famille de la Sécurité sociale, il nous semble important de spécifier les notions de buts de mission et de buts de système. La spécificité d'un organisme tel qu'une caisse d'allocations familiales réside dans les missions que la société lui assigne à un moment donné.

L'efficacité sociale ne pourra se concevoir sans faire référence à ces buts de mission. Ayant clarifié la notion de buts, nous examinerons l'évolution des politiques familiales et sociales à la charge de la branche famille. Puis, nous verrons comment ces évolutions de politiques générales se traduisent à travers la réglementation des prestations familiales et sociales. D'un ensemble relativement simple de prestations conçues comme des réponses standard dans le domaine de la famille au sens strict, le système est progressivement passé à une réglementation complexe tentant de répondre à des demandes de plus en plus individualisées portant sur l'ensemble des domaines de la vie (logement, éducation, santé, insertion...). En s'interrogeant sur cette convention de légitimité fondatrice de la dimension civique du service des caisses d'allocations familiales, c'est la dimension politique de ces organismes qui est mise en question. Nous reviendrons dans un dernier temps sur l'articulation entre la convention de légitimité et les buts de mission.

3.1. Les buts de système et les buts de mission.

Les caisses d'allocations familiales assument une mission de service public. Celle-ci n'est pas une donnée figée dans le temps mais elle apparaît comme une construction sociale complexe évoluant selon les rapports de force entre les différents acteurs : les pouvoirs publics, les institutions de Sécurité sociale, les associations de défense de la famille. Les politiques familiales et sociales cristallisent ces différentes opinions et constituent à un moment donné de l'histoire d'une société les priorités accordées aux différents problèmes économiques et sociaux de reproduction et de développement de sa structure. Ces politiques familiales et sociales sont alors confiées à des organismes chargés de leur mise en oeuvre. La légitimité de ces organisations et de leur production est donc déterminée en grande partie par la notion d'intérêt général sensée être présente dans les politiques familiales et sociales. Nous écrivons "*sensée être présente*" dans la mesure où les pouvoirs des acteurs dans la négociation conduisent à un consensus plus ou moins important sur ce qui constitue la notion d'intérêt général dans le domaine de la famille. Certains acteurs ont une position dominante tandis que d'autres ne peuvent ni exercer un véritable pouvoir, ni faire entendre leur voix. L'analyse des marchés politiques a largement étudié ce type de problème. En ce qui concerne notre propos, ce qui nous semble

essentiel est que la production de ces organismes va incorporer une dimension civique.

Dans son analyse de la dynamique interne de la Sécurité sociale, Antoinette Catrice-Lorey ([1982]) distingue nettement la dimension politique qui légitime l'action des caisses d'allocations familiales et la dimension administrative qui se réfère à la dimension productive de service de ces organismes. Elle les définit comme des organisations de service, c'est à dire *"un type d'organisation qui doit fonctionner non pas au nom d'intérêts qui lui sont propres mais étant centré sur les intérêts de la population de bénéficiaires qui sont sa raison d'être... Aussi notera-t-on qu'une organisation comme la Sécurité sociale, tout en contribuant à des objectifs d'intérêt général, a pour fonction essentielle de répondre aux besoins d'un public de bénéficiaires individualisés."* (Antoinette Catrice-Lorey [1982], p. 18). L'analyse nous semble particulièrement intéressante dans la mesure où elle permet de saisir l'aspect politique de ces organisations, notamment en mettant l'accent sur la spécificité de leur production. Dans la mise en oeuvre des politiques qui leur sont confiées, les organismes rendent un ensemble de services divisibles (paiement des prestations, accueil,...) mais aussi de nombreux services collectifs. Ces services collectifs vont donc dépendre des missions des caisses d'allocations familiales. De plus, cela permet à la fois de les distinguer des organisations dont la mission principale est le profit (for profit) et des clubs dont la mission est le bien-être de leurs membres (Burton A.Weisbrod [1988] chapitre I). Ainsi, la raison d'être de la branche famille ne peut dépendre du système de Sécurité sociale mais elle est plutôt politique. Néanmoins, cette approche de ces organismes comme organisations de service ne permet pas de saisir l'articulation entre les objectifs globaux des politiques et les contraintes de l'organisme comme producteur de services

Afin de donner tout son relief à la dimension civique du produit des caisses d'allocations familiales, il nous semble essentiel de comprendre l'articulation entre ces dimensions. L'approche constructiviste des organisations développée par Jean Nizet et François Pichault ([1995]) peut nous y aider. À partir d'une approche critique des travaux d'Henry Mintzberg (*Structure et dynamique des organisations* [1982] et *le pouvoir dans les organisations* [1986]), ils proposent de distinguer les buts de mission et les buts de système : *"Nous proposons de considérer comme but de mission tout but qui se réfère aux produits, aux services ou encore aux clients de l'organisation...Par ailleurs, on considérera comme but de système tout but qui s'énonce en référence à l'organisation ou à ses membres, indépendamment des biens ou des services qu'elle produit."* (Jean Nizet,

François Pichault [1995], p.100). Si la définition des buts de système semble convenir à notre analyse du système de la branche famille, la définition des buts de mission proposée par Henry Mintzberg semble mieux convenir pour notre approche : "*Les buts de missions comme étant la fonction de base de l'organisation dans la société, la raison d'être aux yeux du monde dans son ensemble; fournir des produits et des services spécifiques*" (Henry Mintzberg [1986], p.382).

Nous partageons la critique de Jean Nizet et François Pichault au sujet de l'emploi du singulier de cette mission. Nous considérons comme eux que l'organisation peut, à un moment donné ou au cours de son évolution, avoir plusieurs buts de mission. Par ailleurs, les deux définitions des buts de mission ne sont pas contradictoires et leur combinaison nous paraît particulièrement intéressante en ce qui concerne notre sujet d'étude. Les buts de mission seront alors définis comme tout but qui légitime les actions des organismes de Sécurité sociale et font de ceux-ci des producteurs d'action publique. La dimension civique du produit, du service est fortement dépendante de ces buts de missions. Les missions sont inscrites dans les politiques familiales et sociales.

Ces buts de missions montrent toute la complexité de ces organisations et rendent difficile l'évaluation de leurs actions. Cette difficulté vient essentiellement du fait que nous possédons des indicateurs simples tels que le profit ou les parts de marché pour fonder ces buts de mission. Cette difficulté est renforcée dans la mesure où ces buts de missions ne sont pas fixés principalement par les unités de base ou même par la branche famille mais renvoient au domaine des politiques familiales et sociales.

Afin d'approfondir l'examen de ces buts de missions, l'appareillage analytique développé par Luc Boltanski et Laurent Thévenot ([1991]), dans leur ouvrage "*De la justification. Les économies de la grandeur*", semble être particulièrement bien adapté. Si la problématique de ces deux auteurs est avant tout d'asseoir une théorie de la justice sociale (Arnaud Bertoud [1991]), il n'en demeure pas moins que les concepts de "*mondes*" et de "*principe supérieur commun*" sont mobilisables pour notre analyse des caractéristiques de l'activité et de l'évaluation des organismes de service public à vocation sociale. Il s'agit plus précisément d'utiliser le monde civique et le principe supérieur commun qui lui est associé pour justifier les buts de missions d'où découlent les caractéristiques civiques du service des

caisses d'allocations familiales. Les autres mondes (industriel, relationnel, de l'opinion) seront nécessaires pour fonder d'autres caractéristiques du produit, ceux-ci renvoyant alors au but de système de ces organisations.

Chaque monde, composé d'objets, d'épreuves, de principes d'évaluation, est constitué d'un principe supérieur commun que l'on peut définir comme un ensemble de valeurs qui déterminent les actions légitimes et celles qui ne le sont pas. Il permet aux acteurs soumis à la critique de justifier leurs activités en faisant référence au bien commun. Ce bien commun peut être considéré comme une "norme évaluative" à partir de laquelle on peut porter un jugement sur une action. La définition plus formelle du principe supérieur commun est la suivante:

"Le principe de coordination, qui caractérise la cité, est une convention constituant l'équivalence entre les êtres. Elle stabilise et généralise une forme de rapprochement. Elle assure une qualification des êtres, condition pour prendre la mesure des objets comme des sujets et déterminer la façon dont ils importent, objectivement, et valent au-delà des contingences" (Luc Boltanski et Laurent Thévenot, [1991], p.177).

Le principe supérieur commun du monde civique est l'intérêt général et se réfère aux collectifs.

"Ainsi les choses et les dispositifs que comporte ce monde sont-ils surtout destinés à stabiliser et à appareiller les personnes collectives, à les objectiver, de façon à leur donner du corps, de la permanence et de la présence. Le principe supérieur commun est la prééminence des collectifs" (Luc Boltanski, Laurent Thévenot [1991], p.231).

Le monde civique constitue la finalité des buts de missions de ces organismes. Une hypothèse importante qui en découle est que les buts de missions ne peuvent être fixés uniquement et principalement par le système lui-même, c'est à dire au sein de la branche famille. Il s'agit bien alors d'un principe supérieur qui relève avant tout des politiques familiales et sociales. D'ailleurs, au niveau des acteurs de terrain, il y a actuellement une grande incertitude sur ces missions (encadré 3.6.).

Il nous semble primordial de bien distinguer les deux catégories de buts et ceci pour plusieurs raisons. La première, la plus fondamentale, est le fait que ces organismes tiennent leur spécificité première du type de buts de missions. La nature des droits de propriété, les structures juridiques ou les systèmes d'incitation nous paraissent moins essentielles. L'important, ce n'est pas que les caisses d'allocations familiales soient des organisations

privées mais qu'elles remplissent une mission de service public. Le critère classificatoire des organisations marchandes et non-marchandes proposé par Baudouin Meunier et Isabelle Van der Brempt ([1992]) sera applicable pour notre analyse.

ENCADRÉ 3.6. : LES DIFFÉRENTES MISSIONS DES CAF.

Nous avons pu relever dans nos entretiens plusieurs discours sur ces missions qui ne sont pas toujours concordants. Mais avant de présenter les interprétations de ces missions, nous voulons faire une remarque méthodologique. Sélectionner des propos dans des entretiens, qui pour la plupart ont été relativement longs (moyenne de 2 heures), peut provoquer des biais importants. C'est pourquoi les extraits d'entretien ne représentent qu'une illustration de la pensée, plus complexe, de leurs auteurs. Néanmoins, nous les avons choisis parce qu'ils présentent des positions affirmées, bien qu'au cours des entretiens leurs auteurs aient pu les nuancer.

La première attitude, surtout chez certains responsables, est de considérer que les caisses d'allocations familiales sont des organisations n'ayant pas de spécificité si ce n'est le fait d'agir sur le champ du social. Les caisses d'allocations familiales s'apparentent alors à des "industries de traitement de l'information".

"Sur la face production, face essentielle de notre activité, je pense qu'en fonction des outils que l'on a, en fonction du système d'exploitation des dossiers, il me semble que l'on a pas une équivalence par rapport au privé. Il me semble que l'on n'a pas beaucoup de particularisme puisqu'on a une masse de dossiers, une masse de matière première, que l'on transforme pour mieux avoir une recherche de moins d'erreurs possibles dans un temps le plus rapide possible, avec la recherche néanmoins d'un service par rapport au client qui soit de bonne qualité. À ce niveau-là, on en est à travailler beaucoup sur l'aspect production pure, avoir le moins de rejets possibles dans un temps le plus court possible. Je dirai que le paradoxe est peut-être dû aussi à ce que notre fonction sociale entraîne que notre service n'est pas d'aussi bonne qualité qu'on le souhaiterait" (Responsable Service Prestations).

"Notre performance, pour nous, c'est de faire que les dossiers soient traités dans un minimum de temps, c'est à dire que la personne ne soit pas en attente du versement. Faire en sorte qu'il y ait une production qui soit sans erreur, qui soit rapide, payer juste du premier coup, je crois que c'est ça la logique de production" (Responsable prestations).

Nous voyons dans ces deux extraits, qui nous semble significatifs, que les buts du système (surtout dans sa dimension productrice industrielle) sont prédominants par rapport à ceux de missions. Ceux-ci ne semblent guère présents. Les termes les plus souvent employés font référence essentiellement au monde industriel : traitement de masse, fiabilité, rapidité, productivité, temps de traitement, stock-retard, flux... Cette attitude est aussi présente chez certains agents de base qui considèrent que le but de l'organisme est le paiement des prestations. Le but de leur travail est avant tout de traiter les dossiers. L'usager et ses interventions sont souvent vécues comme une gêne et une perte de temps par rapport à ce qu'ils reconnaissent comme leur "vrai travail". Il est seulement accepté quand il permet de mieux traiter les dossiers.

"Le travail du technicien n'est pas de faire l'accueil. Le technicien devrait être présent tout le temps dans sa section. Son travail est de traiter des tranches de courrier. IL a ces échéances, un tas de travaux qui font qu'il ne peut pas commencer à se dédoubler pour ceci ou pour cela" (Liquidateur).

"Le but de l'institution, c'est quand même de traiter le plus possible de courriers et si possible dans la qualité. Quand on s'occupe de l'accueil, il n'y a pas de production. Quand on revient en section, notre pile de dossiers n'a pas diminué." (Liquidateur).

"D'un côté, il y a le stock de courrier qu'il faut résorber, c'est nous qui traitons le courrier et, de l'autre côté, il y a l'accueil. La direction nous dit qu'il ne faut plus de file d'attente à l'accueil, c'est bien beau mais si on ne traite pas non plus le courrier, ça ne va pas. La CAF devrait avant tout payer les prestations." (Liquidateur)

À cette première série d'attitudes, on peut opposer une attitude inverse. Cette seconde attitude, nous la retrouvons surtout chez les personnes qui ont une ancienneté importante et qui dénoncent ce qu'ils appellent l'obsession du chiffre et le discours des "CNESSARD", c'est à dire le discours officiel des anciens élèves du centre national d'études supérieures de la Sécurité sociale.

"Le discours officiel est avant tout gestionnaire. L'importance est donnée à la maîtrise des coûts. La performance, c'est d'avoir de bons ratios

de coûts. Avoir des bons coûts de gestion, c'est relativement facile. On peut s'organiser, comme certaines caisses, de façon très taylorisée et faire du rendement. Je me demande si ces caisses ont le même service. Quelle est alors notre utilité sociale en tant que CAF ? Si notre mission est uniquement de traiter un fichier allocataires, l'État pourrait facilement le vendre à des compagnies d'assurances privées qui pourraient faire aussi bien que nous. C'est une position qui peut être dangereuse"(Responsable CAF).

"On peut se demander quelles sont nos missions et pourquoi on s'appelle encore caisse d'allocations familiales. Notre mission, ce n'est plus seulement la promotion de la famille mais, de plus en plus, de répondre aux situations d'urgence et de précarité. Il y a une certaine incertitude sur nos objectifs et les pouvoirs publics ne nous donnent pas toujours les moyens pour remplir nos nouvelles missions." (Responsable CAF).

Entre ces deux positions extrêmes, mises en lumière par ces quelques fragments d'entretien, on trouve un ensemble de positions intermédiaires, oscillant entre les buts de mission et ceux de système. Les responsables du domaine de l'action sociale insistent d'avantages sur les buts de missions bien que les buts de système deviennent de plus en plus importants. Le social doit être rentable, c'est à dire peu coûteux.

"Il convient de discriminer les institutions, en même temps que leurs domaines d'activité, sur la base de la finalité qui leur est socialement reconnue. Les organisations non-marchandes sont supposées extraverties parce qu'on attend d'elles qu'elles changent un état de l'environnement ou le préservent s'il est menacé. Les entreprises marchandes sont introverties au sens où elles ne sont, en principe, intéressées que par leurs performances économiques propres, exprimées en termes de croissance du chiffre d'affaires, de cash-flow, de profit, etc". (Baudouin Meunier, Isabelle Van der Brempt [1992], p.8).

Les caisses d'allocations familiales sont donc des organisations extraverties. Leurs finalités devront être prises en compte dans l'évaluation. On retrouve une des critiques adressées par Xavier Greffe ([1991]) à l'analyse de la bureaucratie. Ces approches n'accordent aucune mission particulière à l'État et donc aux organisations chargées de mettre en oeuvre les politiques. Ces analyses se focalisent sur l'efficacité économique au détriment de l'utilité sociale de ces organisations.

Une deuxième raison de distinguer ces deux buts tient au fait que cela nous permet de proposer une approche globale des organismes. Les buts de missions sont le fondement commun des secteurs de la gestion administrative et de l'action sociale des caisses d'allocations familiales. La séparation entre ces deux secteurs, vécue parfois avec beaucoup de tension, renvoie plutôt à des buts de système.

"L'articulation entre prestations et action sociale ne semble pas aisément formulable, même à des niveaux élevés de responsabilité. Au sein de l'institution et parfois même à l'extérieur, il est d'usage de parler des deux CAF: la CAF action sociale et la CAF prestations. Cette distinction est significative d'une partition non pas tant de la mission des caisses que de leur fonctionnement, de leur culture d'entreprise et de leur image qu'elles donnent d'elles mêmes" (Espaces et familles [1995], p.55).

Enfin, cette séparation des buts nous permet de mieux mettre en lumière toute l'ambiguïté du fonctionnement des caisses d'allocations familiales. En effet, les tensions peuvent être parfois très fortes entre les buts de missions et les buts de système. Dans une étude déjà ancienne des modes de paiement, Antoinette Catrice-Lorey ([1973]) soulignait déjà la difficulté d'arbitrer entre les contraintes de l'organisation et la mission sociale qui lui est confiée. Il s'agissait de déterminer le meilleur système de paiement des prestations sociales : le paiement par agent-payeur à domicile, par mandat et enfin par virement automatique bancaire. Elle concluait son étude en écrivant :

"Il peut apparaître, dans une organisation à finalité sociale centrée par définition sur un service à rendre au public, une certaine tension entre l'existence de rationalisation de la gestion et les exigences du service à rendre au public... Ainsi dira-t-on que le système de l'agent-payeur, dans le premier cas, répond au critère de rentabilité sociale en ce que tend à s'établir, entre l'ampleur des moyens mis en oeuvre et leur rendement social, un rapport d'efficacité maximum" (Antoinette Catrice-Lorey [1973]; p.125).

Cet exemple, qui n'a de valeur qu'illustrative, montre toute l'importance qu'il y a tenter de définir les finalités de ces organismes. Sinon, on peut craindre que les buts du système déterminent les grands choix de mise en oeuvre des politiques, au détriment des objectifs sociaux. En outre,

notre approche se veut un examen réaliste de ces organismes et de leurs activités. Il ne s'agit pas d'idéaliser ces organisations non-marchandes et de les parer de toutes les vertus dans la mesure où elles servent l'intérêt général. Cependant, l'analyse des services publics montrent que la conception de l'intérêt général est une variable clef pour analyser le "produit" des caisses d'allocations familiales et le comportement des agents. Le vecteur des caractéristiques civiques constitue l'un des éléments de la matrice du produit. Nous n'établirons pas de hiérarchie entre les différentes fonctions. Si une CAF a bien une utilité sociale, qu'il s'agit de définir, elle est par ailleurs confrontée au problème de l'efficience économique (coûts) et à la nécessité de répondre le plus correctement possible aux demandes. La mise en évidence de la pluralité des dimensions du produit est une phase essentielle pour toute démarche d'évaluation d'organisations dont l'activité est difficile à appréhender et se révèle comme un compromis plus ou moins conflictuels entre plusieurs finalités.

Organismes publics de service à vocation sociale, les caisses d'allocations familiales, et plus globalement la branche famille, sont des organisations non-marchandes assurant une mission d'intérêt général. L'examen des politiques familiales et sociales confiées à l'institution permettra de mieux cerner ses buts de missions. Ces missions traduisent la manière dont les CAF interprètent le rôle et les finalités que la société veut leur faire faire jouer. Elles évoluent nécessairement au gré des compromis qui se forment autour de ces politiques et des autres conventions (fonctionnement et prescription).

3.2. Les mutations des missions de la branche famille à travers l'évolution des politiques familiales et sociales.

Si on veut essayer de comprendre ces organismes particuliers, on ne peut pas uniquement s'intéresser à leur fonctionnement. La question du "pourquoi" nous semble aussi, voire plus importante que celle du "comment" : comprendre pourquoi la collectivité confie aux caisses d'allocations familiales la production de services publics complexes est aussi essentiel que de comprendre comment celles-ci les rendent. Il existe de nombreuses sources sur l'étude des politiques sociales et familiales. Elles

relèvent d'approches diverses : les unes privilégiant l'aspect historique (Michel Messu [1992], groupe de travail sous la direction de Pierre Laroque [1985]), d'autres l'aspect sociologique (Agnès Pitrou [1994]), d'autres encore l'aspect des sciences politiques (Marie-Thérèse Join-Lambert [1994]) et enfin l'aspect économique (Jacques Bichot [1992], Catherine Mills [1994], Jean-Claude Ray, Jean-Marc Dupuis et Bernard Gazier [1988]). D'autre part, il existe un certain nombre de recherches émanant de la branche famille (Dominique Ceccaldi [1957], Philippe Steck [1993], Jean-Luc Outin et Nathalie Bardaille [1992], Michel Autès, François Calcoen et Bernadette Delaval [1993], *Espaces et familles* n°33 [1995]). Enfin, dans le milieu des années soixante, une nouvelle branche de l'économie investit le domaine de la famille, notamment sous l'impulsion des travaux de Kevin Lancaster et de Gary Becker. L'économie de la famille trouvait ses lettres de noblesse, focalisait son approche sur la famille comme "entreprise". Toutefois, elle s'est peu intéressée au domaine des politiques familiales (Nicolas Herpin, Daniel Verger [1991], Dominique Strauss-Kahn [1977]). Chacune de ces approches possède à la fois sa propre problématique et sa propre méthode d'investigation. Celles-ci peuvent être fort éloignées de notre démarche et il n'est nullement dans notre intention de proposer une intégration de ces différents points de vue. Plus modestement, nous voulons réinterroger ces analyses, d'une façon nécessairement partielle par rapport à la richesse de ces études, afin de dégager les grandes missions confiées par les pouvoirs publics à la branche famille. Si la question de la population et de son renouvellement a été depuis longtemps une préoccupation des pouvoirs publics ("*Essai sur le principe de population*" de Malthus⁹ datant de 1798), il faut attendre le milieu des années trente pour voir se dessiner une véritable politique familiale. Cette politique familiale, aux dimensions multiples, ne se réduit pas à l'activité de la branche famille et aux 170 milliards qu'elle distribue. Néanmoins, l'institution de Sécurité sociale est devenue l'acteur principal même si d'une part, les solidarités familiales privées restent essentielles (L'INSEE évalue à 135 milliards de francs ces aides en espèces et en nature, Insee Première, n°441, Avril 1996) et d'autre part, d'autres collectivités (départements, communes) investissent de plus en plus ce

⁹En fait, il existe deux versions de l'"*Essai sur le principe de population*". La première est un pamphlet publié de façon anonyme en 1798 intitulé : "*Essai sur le principe de population en tant qu'il influe sur le progrès de la société, avec des remarques sur les théories de Mr Godwin et de M Condorcet et d'autres auteurs*". La seconde est parue en 1803 et prend la forme d'un traité scientifique : "*Essai sur le principe de population ou exposé de ses effets sur le bonheur humain, dans le passé et le présent, avec des recherches sur nos perspectives de supprimer ou de diminuer à l'avenir les maux qu'il occasionne*".

domaine. Il est difficile de dégager des enseignements clairs et sans ambiguïté quant aux objectifs de ces politiques.

"En fait, on voit bien que les mesures prises en direction des familles se présentent comme une sorte de patchwork constitué au fil des années, avec des additifs successifs et plus rarement des suppressions, et non comme un dispositif unifié en un ensemble coordonné" (Agnès Pitrou [1994], p.46). Jacques Bichot parle de *"couches sédimentaires successives"* (Jacques Bichot [1992], p.59). On peut néanmoins dégager les grandes lignes de ces politiques familiales. Il est facile d'établir un parallèle entre l'évolution du modèle familial et ces politiques. Agnès Pitrou résume ces grandes tendances de la politique familiale :

"D'une part, de plus en plus, les politiques familiales abandonnent la fiction du modèle familial unique pour tenter de suivre les avatars du modèle conjugal qui lui a longtemps servi de référence, et elles fonctionnent, les mesures les plus récentes en témoignent, par la définition de catégories cibles dont les problèmes apparaissent prioritaires : femmes seules avec enfants, les familles mal logées, les enfants des couples à double activité professionnelle... Cela a pour résultat de confondre plus encore le champ proprement "familial" et le champ social au sens large, puisqu'une grande partie des mesures destinées à des catégories particulières sont sans conditions de ressources, contrairement aux prestations familiales généralistes" (Agnès Pitrou [1994], p.49).

Cette évolution est très vivement ressentie par les unités de base, comme le raconte ce responsable d'une caisse :

"Il y a longtemps que notre public n'est plus constitué de la "femme avec son landau". Même si les conseils d'administrations ne perçoivent pas toujours cette évolution, nous sommes de plus en plus face à la misère. Si des institutions réfléchissent sur la misère, nous, on agit sur la misère. La précarité touche de plus en plus les familles, mais aussi toute la population." (Responsable CAF)

On peut citer quelques données afin d'illustrer l'évolution du modèle familial : la montée des naissances hors mariage est passée de 6,4% en 1968 à 30,1% en 1990; celle de l'union libre qui était de 300 000 fin 1960 a atteint 1 700 000 en 1990; un mariage sur trois se termine par un divorce.

Nous pouvons dès à présent caractériser les principales missions de la branche famille. Tout d'abord, on constate que les caisses d'allocations familiales doivent répondre à une demande de plus en plus diversifiée correspondant à l'éclatement du "modèle familial traditionnel" : familles monoparentales, recomposées, femmes isolées, divorces... La reconnaissance des divers modèles familiaux découle d'une volonté de ne pas favoriser un modèle de vie particulier. Cette neutralité, même si elle apparaît autant comme une utopie qu'une réalité (Agnès Pitrou [1994]), s'applique au choix des modèles familiaux mais aussi au travail féminin. Les préoccupations purement natalistes, spécificité des politiques familiales françaises, ne sont plus les seuls objectifs envisagés, même si elles demeurent une priorité importante. L'une des finalités essentielles de ces politiques consiste encore à permettre la pérennité, le développement et la reproduction de la société. Cependant, on reconnaît de plus en plus la diversité des modes de vie. La première mission de la branche famille consiste à promouvoir la famille. D'inspiration nataliste, cette finalité revêt une dimension économique et sociale. D'un point de vue économique, elle participe au développement économique en permettant la production de la force de travail (Catherine Mills [1994]) et la formation d'un capital humain collectif (Jacques Bichot [1992]). D'un point de vue social, elle participe à la gestion des mouvements démographiques, à la sauvegarde et au développement des enfants et des adolescents, à la "production" et la formation de citoyen. Pour cela, elles assurent la charge partielle du coût de l'enfant et interviennent dans de nombreux domaines de la vie : la maternité (suivi et contrôle), la naissance, l'éducation, les loisirs, la garde d'enfants... Seul le domaine de la santé échappe aux préoccupations majeures de ces politiques. Jacques Bichot ([1992]) parle d'*investissement dans la jeunesse*". La reconnaissance de la pluralité des choix des modes de vie conjugaux et familiaux fonde son deuxième grand objectif.

Sur ce premier grand volet de missions, on a vu se greffer progressivement une autre grande mission, venant brouiller la frontière entre les politiques familiales et les politiques sociales. En effet, la mission de solidarité et de cohésion sociale est devenue une priorité majeure. Cette solidarité nationale s'est d'abord exprimée envers les familles d'enfants handicapés, puis vers des familles aux revenus modestes (introduction des critères de ressources pour l'attribution de certaines prestations) et enfin

vers les situations de précarité (API, RMI¹⁰). Cette évolution des politiques familiales vers des politiques sociales de solidarité est aussi repérable par le financement des prestations. On assiste à un glissement du financement par des cotisations sociales à un financement par l'impôt et donc faisant appel à la solidarité nationale. L'ouvrage de Michel Messu ([1992]), *"les politiques familiales : du natalisme à la solidarité"*, illustre parfaitement ce mouvement : *"Avec le temps, l'analogie avec les autres assurances sociales a perdu de sa vigueur, et la protection familiale a pris l'allure d'un système assistanciel"* (Michel Messu [1992], p.134). La fiscalisation des politiques familiales, en partie réalisée avec l'introduction de la contribution sociale généralisée, est une question récurrente (rapport Ripert 1977, Maillet 1981, Peskine 1982). Les travaux d'Erving Goffman ([1966]) sur la nature des métiers de *"réparateurs"* apportent un éclairage intéressant sur une mission de solidarité. Nous faisons l'hypothèse que cette mission a pour finalité la construction, la réparation, le *"rafistolage"* des liens sociaux. L'activité des caisses d'allocations familiales participe de la construction et du maintien de la cohésion sociale. Ce rôle est d'autant plus important que les politiques familiales et sociales assument de plus en plus les coûts sociaux de la crise (Catherine Mills [1994]). Nous verrons que c'est l'une des caractéristiques civiques les plus fondamentales de l'activité des caisses d'allocations familiales.

Nous pouvons retrouver les grandes lignes de ces missions en retraçant la législation des prestations légales et les activités d'action sociale.

3.3. L'évolution des missions des caisses d'allocations familiales à travers l'historique des prestations légales et de l'action sociale.

Nous avons vu en examinant le mode de financement des CAF qu'il fallait séparer la fonction assurantielle des CAF (gestion administrative de prestations légales) de la fonction d'assistance (gestion de prestations extralégales). Nous présenterons d'abord l'évolution des prestations légales puis celle de l'action sociale des CAF. Cette séparation n'est motivée que par le souci de faciliter la présentation.

¹⁰ L'Allocation pour Parent Isolé et le Revenu Minimum d'Insertion sont des minima sociaux. Le RMI n'est pas une prestation familiale à proprement dit. Cependant, elle est délivrée par les CAF et influence ses missions.

3.3.1. Un bref historique de la réglementation des prestations familiales.

L'étude de Nathalie Bardaille et Jean Louis Outin [1992] ainsi que l'ouvrage de Philippe Steck [1993] nous serviront de support pour retracer les grandes lignes de cette évolution. Nous pouvons repérer quatre périodes importantes : la période de compensation des charges de famille ou la politique familiale "traditionnelle", la période de recentrage des politiques familiales vers les familles modestes, la période où les politiques familiales rencontrent la politique de logement et celle où la politique familiale croise les politiques de lutte contre l'exclusion .

A. La période de compensation des charges de famille : la politique familiale "traditionnelle".

La mission initiale des caisses d'allocations familiales était de payer des prestations simples à un public homogène afin de compenser les charges directes ou indirectes entraînées par la présence d'enfants dans un ménage. Les charges directes correspondent aux frais d'éducation des enfants et les charges indirectes à la perte de revenus liée au fait que la mère reste au foyer. Cette mission est dans la logique du code de la famille de 1946 qui reconnaît des droits sociaux aux familles. Trois grandes prestations sont alors payées : l'allocation familiale, l'allocation de salaire unique et l'allocation de naissance. Ces prestations ont un caractère forfaitaire et leur délivrance n'est pas soumise à des conditions de ressources. La première prestation sous condition de revenus, instaurée en 1948, est l'allocation logement familial.

B. La période de recentrage des politiques familiales vers les familles modestes.

La réforme de 1972 marque une étape décisive dans cette évolution. Une logique de redistribution verticale des prestations à vocation générale est introduite (Nathalie Bardaille, Jean-Louis Outin [1992]). On modifie

l'allocation de salaire unique et de mère au foyer en instituant des critères plus sélectifs. Ces allocations seront remplacées en 1978 par le complément familial. L'idée est de promouvoir les familles moyennes en mettant l'accent sur les familles nombreuses (au moins cinq enfants) et d'exclure par ailleurs les ménages à revenus élevés. Les prestations sous condition de ressources veulent devenir un instrument de justice sociale.

C. La période où les politiques familiales rencontrent la politique de logement.

Si la politique de la famille rencontre la politique du logement dès les années 1950 (loi du 1er septembre 1948), c'est dans les années 1970 que les prestations "logement" se développent pour accompagner les politiques d'aménagement du territoire de l'État. La caractéristique essentielle de cette évolution est que le public concerné n'est plus uniquement constitué de familles mais aussi d'individus. Au cours des années, le rôle des CAF va s'affirmer dans le domaine du logement. L'allocation personnalisée au logement est créée en 1978. Les bénéficiaires ne sont plus uniquement les ménages mais des allocataires remplissant certaines conditions de ressources. L'allocation de logement social concerne les personnes âgées de plus de 65 ans, les personnes handicapées et les jeunes travailleurs de moins de 25 ans. Elle concerne par ailleurs un public ne pouvant bénéficier d'autres prestations de logement comme les étudiants. À ces diverses prestations s'ajoutent des prêts à l'amélioration de l'habitat et des primes au déménagement.

D. La période où la politique familiale croise les politiques de lutte contre l'exclusion.

C'est au début des années 70 que les CAF vont jouer un rôle actif dans la lutte contre l'exclusion de certaines catégories de la population. En 1972, on crée l'allocation aux handicapés adultes qui deviendra l'allocation adultes handicapés.

Ce sont les femmes seules, élevant des enfants, qui constituent le deuxième public visé. L'allocation de parents isolés (API) est créée en 1976.

"Une caractéristique importante de cette prestation est, remarquent Nathalie Bardaille et Jean-Louis Outin, qu'elle fait pénétrer véritablement, dans l'univers des prestations familiales, la notion de revenu minimum "(Nathalie Bardaille, Jean-Louis Outin [1992], p. 16). Dans les années 80, l'action des CAF va se porter sur les personnes exclues du système de travail. Le revenu minimum d'insertion (RMI) est mis en place en 1988. Cette dernière prestation installe définitivement les caisses d'allocations familiales dans la lutte contre l'exclusion. Actuellement, les caisses d'allocations familiales gèrent environ une vingtaine d'allocations. Celles-ci peuvent se regrouper en six grands blocs :

- le bloc lié à la famille comprenant les allocations familiales, le complément familial et l'allocation de rentrée scolaire,
- le bloc "naissance-jeune enfant" avec allocation pour jeune enfant, l'allocation parentale d'éducation, l'AFEAME et l'allocation de garde d'enfant à domicile,
- le bloc "logement" constitué de l'allocation logement familial, l'allocation logement social et l'aide personnalisée au logement,
- le bloc "monoparentale" formé de l'allocation de soutien de famille et l'allocation parent isolé,
- le bloc spécialisé "handicapés" composé des allocations adultes handicapés, des allocations forfaitaires aux handicapés et des allocations d'éducation spécialisée,
- le dernier bloc est consacré au revenu minimum d'insertion.

3.3.2. Les quatre évolutions de l'action sociale des caisses d'allocations familiales.

Il est difficile de retracer de façon systématique et chronologique les politiques d'action sociale, les CAF ont eu une grande marge de manoeuvre dans la formulation de ces politiques et celles-ci divergent fortement d'une CAF à une autre. Néanmoins, on peut tenter de dresser un tableau rapide des évolutions de cette action sociale sur la base de rapports de recherche (Groupe de travail sous la direction de Pierre Laroque [1985] chapitre V, Michel Autès, Francis Calcoen et Bernadette Delaval [1993], *Espaces et Familles* n°33 [1995]) et grâce à nos propres observations pour la période actuelle. Nous pouvons dégager plusieurs grandes phases déterminantes de l'action sociale des caisses d'allocations familiales.

A. Les fondements de l'action sociale des caisses d'allocations familiales.

L'une des grandes spécificités du système français est que l'action sociale trouve son origine dans les activités complémentaires mises en oeuvre par les caisses patronales. L'ordonnance du 4 octobre 1945 pose le principe de l'action sociale des différents organismes de Sécurité sociale.

"Les organismes peuvent dans le cadre de leur circonscription ou au profit de leurs adhérents, soit créer des oeuvres sanitaires et sociales, soit les gérer ou participer à leur gestion. Ils peuvent accorder des prêts ou subventions à des oeuvres ou institutions sanitaires et sociales entrant dans les catégories définies par le Comité technique d'action sociale et servir des prestations supplémentaires" (Groupe de travail sous la direction de Pierre Laroque [1985], p.295).

Au niveau national, un comité technique d'action sociale, composé de trois sections dont celle pour les allocations familiales, détermine le programme général des caisses. Au niveau régional, une commission d'action sanitaire et sociale (CRASS) détermine le cadre dans lequel les caisses vont pouvoir agir compte tenu des règles générales. Au niveau local, les caisses sont chargées d'exercer une action sociale en prenant en considération les besoins particuliers de leurs bénéficiaires. Les conseils d'administration des caisses d'allocations familiales élaborent chaque année les grandes lignes de leurs politiques d'intervention en votant le budget d'action sociale soumis par la direction. Ils déterminent la création de services ou d'établissements et leur participation au financement des oeuvres pré-existantes. D'autre part, ils décident les conditions d'attribution des prestations extralégales et d'autres formes d'aides financières destinées aux familles. La circulaire 204 SS du 1er juillet 1948 précise le domaine de l'action sociale de la branche famille :

"Le champ de l'action sociale des CAF doit comprendre, par nature, tous les problèmes de l'enfance et de la famille et n'être limitée que par l'activité d'organismes ayant, en vertu de la loi, une compétence légale qui leur soit propre".

Trois grands principes se dégagent de l'action sociale des CAF. Tout d'abord, la compétence des CAF se limite aux activités sociales au profit des allocataires (familles percevant des prestations pour ce qui est des subventions financières) et des "non-allocataires" en leur permettant l'accès aux équipements collectifs gérés par les caisses.

Le secteur sanitaire, impliquant des techniques médicales, ne relève pas expressément des caisses, même si les interventions à caractère médico-social sont possibles. Le deuxième aspect de l'action sociale est sa généralité. L'action sociale doit concerner tous les problèmes de l'enfance et de la famille. Le comité technique d'action sociale définit un budget-type¹¹ comprenant une nomenclature des activités dans lesquelles les caisses peuvent et doivent s'investir. Le dernier aspect est la complémentarité de l'action sociale des CAF. Les caisses n'ont pas vocation à l'action spécialisée comme d'autres institutions. Cependant, les CAF peuvent pallier les insuffisances éventuelles de ces politiques spécialisées. Néanmoins, elles doivent désinvestir ces domaines dès que la situation ne l'exige plus, dans la mesure où d'autres organismes sont chargés de prendre le relais.

Cette première phase se caractérise par une grande liberté d'action laissée aux caisses d'allocations familiales. Le champ de compétence est relativement vaste mais toujours déterminé par la promotion de l'enfant et de la famille. Les CAF vont progressivement se constituer un patrimoine important d'établissements et assurer une gestion directe de ceux-ci.

B. La coordination de l'action sociale des CAF et son intégration dans la planification et la politique sociale générale.

Progressivement, l'action sociale va être réglementée et régulée par les pouvoirs publics. Il ne s'agit pas de supprimer l'autonomie des caisses mais de mieux intégrer leurs actions. Le comité technique précise les pourcentages maximum à consacrer à chaque chapitre du budget-type. Par ailleurs, les caisses sont invitées à orienter leurs subventions sur les projets entrant dans le plan d'équipement social. On associe plus étroitement

¹¹Ce budget-type comprenait 11 chapitres : l'aide au logement, l'aide aux vacances, l'aide ménager, le placement en établissements pour la mère et l'enfant, les prestations supplémentaires, les services et personnels sociaux, les secours et prêts d'honneur, l'éducation et l'entraide familiale, les centres sociaux, divers, les frais de gestion. Le comité technique donne à titre indicatif les pourcentages à affecter à chaque rubrique.

l'action des CAF aux travaux d'élaboration du plan (circulaire du 7 décembre 1957 pose le principe de la coordination entre le programme d'action sociale des CAF et le plan d'équipement social de l'État). Cela se traduit par l'instauration d'une collaboration entre les directions départementales de la population et l'aide sociale des CAF. Par ailleurs, on encourage les caisses à développer des partenariats avec les municipalités et le ministre de la Santé publique et de la population afin de permettre l'expansion des équipements collectifs. La circulaire SS du 7 juin 1963 vient préciser les orientations de l'action sociale :

"L'action sociale, par la multiplicité de ses formes et des secteurs auxquels elle s'applique, est un moyen privilégié de contribuer au progrès et au bien-être social. Elle permet à la fois de compléter les lacunes de la loi, de répondre à des besoins qui ne sauraient être satisfaits par les procédures habituelles, d'ouvrir la voie à des réformes générales en constituant en quelque sorte un banc d'essai pour de nouvelles formes d'interventions sociales."

Ces orientations se perçoivent dans la mise au point du budget-type, les 11 chapitres sont ramenés à 6 : l'habitat social (l'aide au logement, l'équipement des logements), le socio-collectif (nouvelle rubrique), l'aide aux vacances (la priorité est donnée aux maisons familiales de vacances pour l'accueil des familles, une rubrique concerne les garderies et les centres aérés), le conseil ménager (une action éducative et psychosociale du service social), les centres sociaux et une rubrique divers. C'est de cette période que date le conventionnement des services sociaux des CAF avec les départements (Circulaire CNAF du 12 décembre 1966).

Gardant une large autonomie, les CAF sont amenées à mieux coordonner leurs actions avec les autres institutions. L'action sociale des CAF concerne dorénavant l'ensemble des problèmes à caractère social relatifs à l'enfance et à la famille. La CAF devient un élément moteur de la mise en place de la politique sociale et familiale.

C. L'essor des équipements collectifs et l'apparition de grandes priorités pour l'action sociale des CAF.

La caisse nationale d'allocations familiales, qui a repris les missions de la caisse nationale de Sécurité sociale et de l'union nationale des caisses

d'allocations familiales (ordonnance du 21 août 1967), exprime dans la circulaire du 2 novembre 1970 les grandes orientations de l'action sociale :

"L'action sociale des CAF a pour objet de contribuer au progrès et au bien-être social des différents membres du groupe familial, notamment les enfants en favorisant leur adaptation sociale par : des aides individualisées, financières et techniques, des actions de caractère collectif propres à créer un environnement améliorant les conditions communes de vie".

Afin de mieux réaliser ces objectifs, l'action sociale de la branche famille est déconcentrée (circulaires du 2 mars et du 17 juillet 1981), c'est à dire que les unités de base peuvent affecter leur budget avec une plus grande liberté et définir leur propre politique en tenant compte des orientations nationales. L'accent est mis sur le développement des services collectifs. Le facteur privilégié de cette expansion va être la création de prestations de service qui permet de prendre en charge les frais de fonctionnement des établissements qui ont signé une convention avec les différentes caisses¹². La prise en charge d'une partie des frais des services collectifs sur le budget de l'État permet aux CAF de développer leurs actions vis à vis de ces services et permet aussi leur accès aux familles les plus modestes en diminuant leur participation financière. L'autre grande évolution est l'apparition de priorités pour l'action sociale des CAF. La circulaire de la CNAF du 26 septembre 1977 stipule que l'action sociale des CAF doit être destinée en priorité aux familles modestes. On hiérarchise, de façon indicative et non obligatoire, les grands domaines d'intervention. On trouve au premier rang les équipements collectifs de voisinage, puis viennent les aides aux vacances, ensuite l'aide au logement et à l'habitat et enfin les services des travailleurs sociaux. Par ailleurs, les CAF se désengagent d'un ensemble d'activités¹³ à caractère médico-social ou ne correspondant plus aux priorités

¹²L'arrêté ministériel du 8 septembre 1970 instaure le mécanisme des prestations de service. Les arrêtés ministériels du 8 mars 1971, du 15 octobre 1971 et du 22 octobre 1973 précisent les établissements qui peuvent en bénéficier : les services des travailleuses familiales, les jardins d'enfants, les crèches, les haltes-garderies, les hôtels maternels, les maisons de repos pour mères et enfants, les maisons d'enfants à caractère social, les centres de loisirs sans hébergement (CLSH), les centres de loisirs avec hébergement, les centres sociaux, les foyers de jeunes travailleurs.

¹³Les services et équipements collectifs sont les suivants : les maisons d'enfants à caractère social, les foyers de l'aide à l'enfance, les établissements de l'enfance inadaptée, les centres d'hébergements et de réadaptation sociale, les consultations de nourrissons, les dispensaires, les centres d'accueil pour familles de malades, les locaux d'associations, les centres d'orientation professionnelle, les établissements de formation de base de travailleurs sociaux, les interventions à caractère strictement culturel ou sportif.

affichées. La circulaire du 2 mars 1981 substitue à l'intitulé Action sociale et sanitaire celle d'Action sociale et familiale. Régulée par des orientations nationales, l'action sociale de la branche famille se veut être un outil de promotion des familles, particulièrement les plus modestes, en participant à la réalisation de certaines fonctions : l'accueil et les loisirs des enfants (la circulaire CNAF du 29 août 1983 met en place les contrats-crèches par la mise en place des chèques-vacances en 1983), les vacances collectives, l'amélioration de la vie sociale... Le domaine du logement ainsi que les préoccupations sanitaires et éducatives sont des activités devenues moins prioritaires (les prêts d'accession à la propriété sont exclus de la compétence des CAF au premier janvier 1983). L'accent est surtout mis sur le domaine de l'enfance et de la petite enfance.

D. L'action sociale des CAF après la décentralisation et face à la montée du phénomène de l'exclusion.

Deux évolutions majeures vont venir modifier l'action sociale des CAF. Il s'agit d'une part des lois de décentralisation de l'aide sociale intervenues en 1982 et la montée des phénomènes d'exclusion et de grande pauvreté d'autre part. Les principes de la loi du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983, relatifs à la décentralisation, sont de transférer un ensemble de compétences aux collectivités territoriales. Dans le domaine de l'aide sociale, le transfert s'est effectué au profit des départements qui sont désormais chargés de la solidarité de proximité tandis que l'État reste garant de la solidarité nationale (Amédée Thévenet [1995]). Dans le cadre des nouvelles attributions, le département assure en particulier le financement des services départementaux d'action sociale et des services de l'aide sociale à l'enfance. Les caisses d'allocations familiales doivent redéfinir leurs stratégies d'action sociale en prenant en considération l'évolution de cet environnement et l'affirmation de pouvoirs nouveaux de ces collectivités territoriales. L'objectif n'est pas ici d'examiner les nouveaux rapports de pouvoir nés de la décentralisation mais plutôt d'observer les conséquences de ces nouvelles règles du jeu sur la recomposition du champ de l'action sociale des CAF. Globalement, même s'il peut exister de grandes différences locales, les acteurs se posent la question des finalités de leur action :

"Si l'action sociale a parfois douté d'elle-même, elle s'interroge davantage aujourd'hui sur son devenir. La recomposition des systèmes d'acteurs et d'action la met dans une position incertaine et insécurisante en raison de la diversité des objectifs qu'elle doit atteindre et des difficultés de mise à jour des compétences" (Espaces et familles [1995], p.96).

La référence à la famille, qui fonde la légitimité des interventions des CAF, s'estompe au profit de conceptions plus larges de leurs missions. Face au phénomène massif d'exclusion, les CAF jouent un rôle de plus en plus grand et cela sans avoir une compétence de droit sur le domaine.

"En ce sens, le retrait relatif par rapport à la polyvalence de secteur n'a pas empêché, malgré les positions de principe, le passage d'une action en direction des familles à une action en direction des ménages, voire des individus, ni le passage du traitement de la précarité à celui de la pauvreté " (Espaces et familles [1995], p. 102).

De fait, les CAF sont amenées à intervenir sur le domaine de la lutte contre l'exclusion même s'il apparaît qu'elles ne décident pas politiquement mais exécutent. C'est dans la plupart des cas dans le cadre de partenariats avec les collectivités territoriales que vont s'affirmer ces nouvelles orientations. Ce partenariat est souvent rendu nécessaire par les nouvelles politiques transversales comme le développement social des quartiers (DSQ) ou le développement social urbain. Les CAF ont parfois certaines difficultés à imprimer une orientation familiale à ces actions. Il peut apparaître de très fortes tensions entre le département, armé d'une compétence de droit et d'une légitimité élective, et les CAF. Le département peut refuser tout rôle aux caisses dans certains domaines hormis un rôle technique. C'est particulièrement le cas de l'insertion économique qui apparaît parfois comme le domaine "réservé" du conseil général (Michel Autès, Francis Calcoen et Bernadette Delaval [1993]). Dans le domaine de la petite enfance, les CAF peuvent plus facilement négocier, notamment lors de la mise en place de contrat-enfance avec les communes. On leur reconnaît une compétence naturelle dans ce secteur. Dans le domaine du logement, les CAF ont progressivement réinvesti ce champ mais en se contentant souvent d'un rôle de gestionnaire des dispositifs issus des lois Besson de 1982 (Le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDLPD), le fonds social logement (FSL)).

L'action sociale des caisses d'allocations familiales est en pleine mutation, mutation encore très largement inachevée. Ce sentiment est très largement partagé par les acteurs que nous avons rencontrés. Certains se posent même la question de l'existence d'une action sociale pour la branche famille. Face à l'aggravation des situations d'exclusion qu'engendrent les transformations du système économique, l'action sociale des CAF a de plus en plus de difficultés à se positionner par rapport à la famille, référence naturelle de son action. Elle se déplace de plus en plus sur les domaines de l'intégration sociale en privilégiant évidemment les familles défavorisées mais aussi des publics qui ne sont pas sa "clientèle" habituelle.

3.4. La convention de légitimité et les buts de mission des CAF.

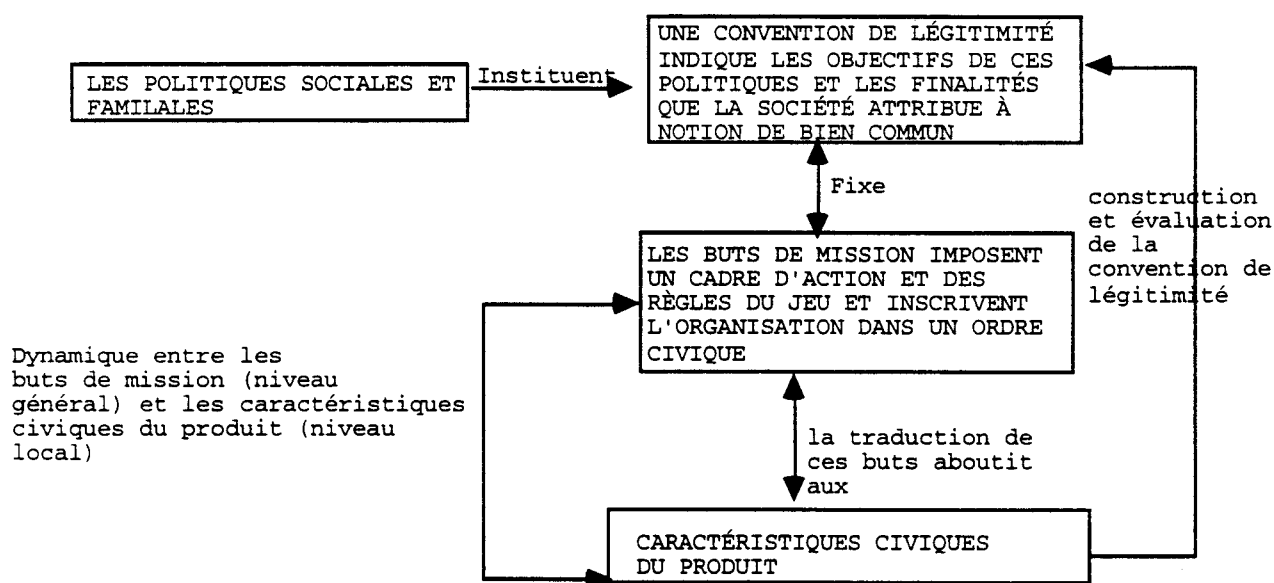
Nous pouvons préciser l'articulation entre la notion de but de missions de celle de convention de légitimité. Si ce sont deux notions proches, elles ne sont pas totalement équivalentes. En effet, la convention de légitimité, fondement des politiques sociales, résulte des marchandages politiques entre les différents acteurs et fixe les grands objectifs des interventions publiques. Elle en constitue par ailleurs la base légale. Cette convention de légitimité renvoie aux attentes réciproques concernant la notion de bien commun entre les pouvoirs publics et les usagers-citoyens. Les buts de missions se réfèrent plutôt à la façon dont l'institution de Sécurité sociale perçoit et traduit cette dimension d'intérêt général dans la mise en oeuvre des politiques qui lui sont confiées. Cette mise en oeuvre de cette conception civique, à travers des plans d'actions, peut être plus ou moins extensive. Une application première de la dimension civique consiste à un respect de l'égalité de traitement des citoyens. Sans remettre en cause ce principe, nous verrons que la dimension civique du produit et des performances peut revêtir d'autres formes comme des actions de discrimination positive envers cette catégorie de population.

Cette convention de légitimité renvoie au rôle de l'État institution. Cet État institution fonde les grands principes de l'activité civique de la branche famille. Par ailleurs, l'État acteur peut fixer des principes relevant d'autres ordres de grandeurs.

SECTION IV. LES CARACTÉRISTIQUES CIVIQUES DU PRODUIT DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES.

Nous pouvons maintenant examiner les caractéristiques civiques du produit des caisses d'allocations familiales. Il s'agit de comprendre comment ces organismes mettent en action les politiques familiales et sociales. Nos observations de terrain et les entretiens effectués au cours de l'enquête nous permettent d'analyser les mécanismes de traduction qui sont à l'oeuvre dans l'activité de ces caisses. Le schéma 3.6. synthétisera notre démarche et permettra de visualiser la dynamique articulant le niveau général et le niveau local :

SCHÉMA 3.6. : DES POLITIQUES FAMILIALES ET SOCIALES AUX CARACTÉRISTIQUES CIVIQUES DU PRODUIT.



Il nous semble nécessaire de faire deux remarques avant d'aller plus loin dans l'exploration de cette dimension. La première concerne la non-exhaustivité de notre approche. Notre objectif n'est pas de réaliser un catalogue de toutes les caractéristiques civiques possibles de l'activité des CAF. De plus, l'intérêt de notre analyse, par rapport à une démarche d'inventaire, est d'essayer de comprendre la mise en oeuvre de cette

dimension civique à partir de buts de mission que nous avons mis à jour en étudiant les politiques familiales et sociales. Un tel examen permet de mieux saisir à la fois la genèse de ces caractéristiques et l'articulation entre le niveau général et le niveau local. Les unités de base apparaissent alors comme de véritables acteurs et non comme de simples exécutants de la machine administrative. Nous sommes conscients que des enquêtes sur d'autres sites permettraient de recenser d'autres mises en formes de cette dimension civique. La deuxième remarque porte sur l'aspect un peu artificiel et formel de notre analyse du produit. En effet, les activités des CAF forment un tout qui concourt aux résultats recherchés. Néanmoins, il paraît indispensable d'établir une nomenclature de ces caractéristiques afin d'appréhender ce service public complexe. Nos catégories, nous en convenons, peuvent se révéler discutables et arbitraires, d'ailleurs comme toute catégorisation qui tente de figer la réalité. Cependant, elles donnent du sens à cette réalité en l'ordonnant et permettent d'approfondir la notion d'intérêt commun.

Nous avons pu mettre en évidence trois grandes catégories représentatives de la dimension civique de l'activité des CAF. La première concerne la production d'une politique civique de droits réels, la seconde renvoie à la production d'une prise en charge variée des besoins collectifs et la troisième est relative à la production de cohésion sociale au delà des missions familiales. Notre souci premier dans l'élaboration de ces catégories a été d'être le plus précis possible afin que ces catégories puissent être utilisées dans un processus d'évaluation.

4.1. La production d'une politique civique de droits réels.

Cette première grande catégorie constitue l'une des dimensions civiques de la mission de service public que les caisses d'allocations familiales, et plus globalement la branche famille, doivent assurer. Cette catégorie est constituée de plusieurs éléments qui contribuent à fournir un ensemble de services collectifs. Il s'agit d'un ensemble de services indivisibles, délivrés au nom de l'intérêt général et qui ne sont pas dédiés à des catégories particulières mais bénéficient à l'ensemble de la collectivité. Nous nous intéresserons dans un premier temps aux services immédiats de l'activité des caisses, puis nous tenterons d'y associer les résultats recherchés

sur la collectivité, c'est à dire les services médiats. Ce travail est particulièrement délicat parce qu'il n'existe pas à l'heure actuelle d'indicateurs d'évaluation de cette dimension civique tandis que d'autres dimensions sont relativement instrumentées, notamment à travers le système de contrôle de gestion. La mission de service public est bien une mission officiellement reconnue mais elle reste très largement floue et indéterminée. Le premier élément de cette catégorie constitue l'un des principes fondamentaux de la notion de service public élaborée par le droit français. Les caisses d'allocations familiales doivent respecter le principe d'égalité de traitement des usagers. L'ensemble des allocataires peut s'attendre à recevoir la même réponse s'ils sont placés dans la même situation. Les CAF ne peuvent pas en principe avoir un comportement discriminatoire dans leurs activités. Cependant, on constate une évolution de cette notion d'égalité vers la notion d'équité. En effet, on remarque que les CAF donnent la priorité à certaines demandes qui paraissent plus urgentes compte-tenu des besoins des allocataires. Il s'agit d'une discrimination jugée positive envers les populations les plus défavorisées, dont les prestations familiales et sociales constituent un revenu minimum de survie. L'égalité est alors conçue comme la possibilité d'effectuer une "*segmentation civique*" et non commerciale de l'activité. Une segmentation civique signifie une répartition des demandes des allocataires selon un critère civique de nécessité ou d'urgence. Cette segmentation s'effectue essentiellement dans le traitement des dossiers en back office mais peut aussi se concevoir pour celui de front office avec la mise en place d'accueil spécialisé. Une telle évolution de la notion d'égalité est à l'oeuvre dans d'autres services publics comme le souligne Bénédicte Bras ([1995], chapitre I) dans son étude sur La Poste. Le parallèle avec cette organisation en pleine mutation est intéressant parce qu'il permet de souligner l'ambiguïté de cette segmentation. Évoluant d'un statut d'administration postale vers celui d'exploitant public, La Poste se trouve confrontée à l'impératif stratégique de segmentation commerciale afin de rester concurrentielle sur certains secteurs, tout en devant préserver un traitement équitable des usagers. Il peut en être de même pour certaines CAF à l'exception près que le motif de segmentation n'est pas d'ordre commercial mais d'ordre d'efficacité technique dans le traitement des dossiers. En effet, certaines CAF peuvent instaurer un ordre de priorité dans l'accomplissement du travail en favorisant par exemple les dossiers qui ont une influence directe sur les paiements mensuels. L'objectif recherché est relatif au bon fonctionnement de la chaîne de traitement (buts de système) et non la satisfaction des

demandes les plus urgentes. Par contre, d'autres organismes peuvent accorder une priorité à certaines catégories d'allocataires dont les besoins paraissent les plus importants. Il s'agit souvent d'allocataires percevant des prestations sociales (RMI, API...). L'important n'est donc pas le fait de segmenter mais il est dans le choix du critère de segmentation. À l'opposé d'une segmentation commerciale, recherchant la fidélité des meilleurs clients en leur proposant des offres exceptionnelles, la segmentation civique consiste à accorder des services exceptionnels aux allocataires les plus démunis afin qu'ils puissent accéder à leurs droits. Les droits restent bien entendu les mêmes pour tous.

Le deuxième élément de cette catégorie s'inscrit dans le prolongement du principe d'équité quant aux buts recherchés. Il concerne les politiques d'information menées par les organismes. Il nous faut distinguer la politique d'information interne et la politique d'information externe qui est majoritairement destinée au public. La politique interne d'information vise l'amélioration du fonctionnement de l'organisation et ne comporte pas de dimension civique sauf si on constate que cette politique peut permettre aux acteurs de l'organisme de mieux connaître et d'intégrer les buts de missions. La politique d'information externe se divise en une information institutionnelle délivrée le plus souvent au niveau national (campagne de presse, radio, affiches...) et une information locale mise en oeuvre par les caisses. Cette information externe locale est plus ciblée et permet de prendre en considération les particularités de l'environnement dans lequel les CAF évoluent. Notre enquête montre une grande diversité dans la production de l'information. Certaines CAF n'ont pas de politique d'information spécifique autre que celle d'émettre des notifications réglementaires, tandis que d'autres s'efforcent de développer une véritable stratégie de communication. L'information, au coût souvent très élevé, est un élément indispensable de la dimension civique de l'activité des CAF. L'analogie avec le marketing commercial est de nouveau utile pour mieux comprendre ce que nous pouvons dénommer marketing social. L'information commerciale, publicité sous toutes ses formes, a pour objectif premier de vendre les produits de l'entreprise ou ses compétences. Il participe d'une politique de fidélisation de la clientèle à travers la promotion du prestige de l'organisation et de ses produits. Cela passe essentiellement par une politique de marque ou de certification de type ISO. Celle-ci permet d'envoyer des signaux au marché sur la qualité des produits ou des services. L'objectif du marketing social ne consiste pas principalement à faire la promotion des produits ou de l'entreprise. Il peut y participer mais, dans ces

conditions, il ne relèverait plus du monde civique mais du monde de l'opinion. Le but de cette information est d'informer l'ensemble de la population sur les allocations familiales et sociales. Cette information est d'autant plus importante que la législation des prestations est devenue, aux dires de beaucoup d'agents, un véritable "maquis". Cette information a aussi pour objectif de mieux faire connaître les buts des politiques familiales et sociales en aidant les particuliers à mieux suivre l'évolution de la législation. De plus, elle doit permettre un meilleur accès au système administratif et à son langage. L'étude de Jean-Luc Outin et de Nathalie Bardaille ([1992]) a très largement démontré que l'accès aux CAF est très inégal selon les catégories d'allocataires. Cette information a pour vocation d'aider les personnes les plus démunies (financièrement, culturellement...) à connaître leurs droits et à les valoriser. On peut citer pour exemple le cas de cette caisse qui a constitué un groupe de travail, composé à la fois d'allocataires et d'agents appartenant à la CAF, afin de réécrire les formulaires administratifs dans un langage plus compréhensible pour les non spécialistes. Elle peut prendre d'autres formes comme l'envoi de la revue "Bonheur"¹⁴ à l'ensemble de la population du territoire d'une CAF. Cette information est essentielle dans la mesure où elle permet aux individus d'effectuer des choix importants dans différents domaines (famille, logement, garde d'enfants...) en toute connaissance de cause.

Le troisième élément va encore plus loin dans la mise en oeuvre de la dimension civique. Il s'agit de construire la demande potentielle en permettant sa révélation. La démarche de l'allocataire potentiel illustre le mieux ce principe. À l'initiative d'un directeur d'une CAF, s'est mis en place un groupe de travail dont la mission consistait à mieux connaître la population vivant sur le territoire de la CAF. À partir de cette connaissance, on pouvait savoir si les gens bénéficiaient bien de leurs droits. Dans le cas d'écarts importants entre les besoins potentiels et les droits, le groupe était invité à en rechercher les causes essentielles et à mettre en place une action envers ces allocataires potentiels. *"Il n'est pas normal, raconte ce directeur, que nous ne payions pas plus certaines prestations, compte tenu des caractéristiques de notre population. Il nous faut, comme une entreprise privée, gagner des parts de marché."* Ce type de démarche va à l'encontre des modes d'actions traditionnels des services publics, où c'est à l'utilisateur d'exprimer ses besoins et à l'administration d'y répondre. Cette logique

¹⁴Composée au niveau national, la revue Bonheur fournit de l'information générale sur la branche famille. Elle comporte des pages réservées à l'information locale.

d'action est encore fort présente dans les caisses et elle est justifiée par la peur de l'assistanat.

Par ailleurs, cette démarche comporte un certain biais lié au mode d'allocations des ressources. Nous savons que les caisses perçoivent un budget de fonctionnement calculé sur la base du nombre d'allocataires recensés au 31 décembre de l'année considérée. L'introduction d'une pondération permet de moduler cette dotation selon le poids des différentes catégories d'allocataires. Le danger est d'effectuer une recherche ciblée sur les allocataires dans le but d'obtenir la subvention la plus importante. On peut focaliser sa recherche sur des prestations relativement faciles à gérer ou "*réveiller des comptes morts*" (cadre CAF) afin d'augmenter le nombre de bénéficiaires. Cette stratégie ne relève évidemment pas d'un ordre civique et même s'y oppose. La finalité n'est pas axée sur la satisfaction des usagers mais sur celle des membres de l'organisation.

L'ensemble des éléments de cette catégorie (traitement équitable, information, construction de la demande) engendre des coûts qui pourraient faire l'objet de mesure : coût de la segmentation sociale, coût de l'information, coût de la recherche potentielle d'allocataire. Par ailleurs, ils peuvent générer aussi nombre de coûts indirects : coût de désorganisation de la chaîne de production, coûts psychologiques de prise en charge de la population difficile... Ces coûts sont plus complexes à mesurer mais pourraient toutefois donner lieu à des estimations.

Les finalités (services médiats) de cette politique civique de droits réels sont d'ordre économique et social. Dans le domaine économique, cette politique, qui favorise l'accès aux aides financières et aux équipements collectifs, participe à la formation de force de travail et à celle de capital humain collectif. Elle permet la socialisation des coûts engendrés par l'éducation et la formation des enfants. En outre, elle est un puissant soutien du secteur du logement en rendant solvables les demandes. En instaurant un paiement direct aux organismes bailleurs pour l'allocation logement personnalisée (APL), elle assure la sécurité de ce marché des logements collectifs. Dans le domaine social, elle participe à la bonne organisation du "*patrimoine humain*" en gérant les créances intergénérationnelles. L'investissement dans la jeunesse relève d'un contrat social entre les jeunes et les adultes. Ayant bénéficié d'investissements dans leur jeunesse, les jeunes travailleurs cotisent pour les retraités, qui ont eux-mêmes financé ces investissements passés, et épargnent de façon collective pour les générations futures qui leur

permettront de percevoir une retraite. L'aspect collectif de ces placements est un élément de sécurité par rapport aux placements individuels face à l'instabilité du marché. Cette politique de droits participe également à la gestion des mouvements démographiques en incitant (ou non selon la conjoncture) la formation de génération future. Il n'y a pas de causalité directe entre les incitations financières et la formation d'une cellule familiale. Cette formation fait appel à des mécanismes beaucoup plus complexes où l'appartenance religieuse joue un rôle crucial. Cependant, on peut raisonnablement penser qu'une politique de promotion de la famille a une incidence sur les choix des individus. Elle permet aux individus d'avoir un horizon de long terme face à la "tyrannie" du court terme imposée par le marché.

Cette première catégorie joue un rôle essentiel dans la régulation du contrat qui organise la vie en société à un moment donné de son histoire.

4.2. La production d'une prise en charge variée des besoins collectifs. La diversité civique.

La neutralité et la diversité sont les deux éléments essentiels de cette catégorie. Ces deux éléments sont étroitement liés. La neutralité s'exprime à la fois par rapport aux partenaires et vis à vis des usagers. Nous avons vu que les CAF n'étaient pas des organisations closes mais entretenaient de nombreux partenariats avec les collectivités territoriales (départements, communes, régions). Ces collectivités territoriales, qui ont une légitimité élective, sont animées de logiques d'action qui visent des objectifs bien définis. Certaines préférant des actions orientées vers l'insertion économique, d'autres des actions tournées vers l'insertion sociale. Elles financent tel ou tel investissement soit en fonction de sa rentabilité économique, soit en fonction de sa rentabilité électorale. Compte tenu de son statut, la CAF apparaît comme un acteur plus neutre dans la mise en oeuvre des politiques locales. Dans les négociations avec ses nombreux interlocuteurs, elle joue le plus souvent le rôle d'arbitre bien qu'elle oriente avant tout son action vers les familles. Cependant, cette neutralité lui impose souvent de participer à des actions, qui sont bien dans son domaine de compétences mais dont les objectifs sont avant tout économiques ou électoraux. Cette neutralité s'exprime ainsi par rapport aux usagers et à leurs

demandes. Cela veut dire que les CAF doivent s'adapter aux préférences des individus et cela implique qu'elles ne puissent pas se spécialiser dans un seul type d'action qui serait la plus rentable en terme de coûts. Cela ne signifie pas que les CAF ne doivent pas être efficaces d'un point de vue économique. Les CAF peuvent rechercher la solution la plus économique dans chaque type d'action. Ce principe de neutralité a aussi pour conséquence la nécessité d'organiser la "voice" afin qu'elle puisse s'exprimer. Le travail avec les associations illustre bien ce point. Lors de la mise en place de projets, les CAF consacrent un temps important de négociation avec les représentants de ces associations afin de mieux connaître les préférences de la population et ne pas imposer un modèle d'action. Par ailleurs, les caisses consacrent aussi un temps important de négociation et de persuasion avec ces partenaires institutionnels afin que soient prises en considération les préférences des populations. La mise en place d'observatoires sociaux dans certaines CAF correspond à cette volonté de mieux connaître les besoins. La diversité découle de cette volonté de neutralité. Elle correspond aussi à l'un des grands principes du service public qui est l'adaptabilité. Les services publics doivent s'adapter aux besoins. Ce principe juridique trouve des fondements économiques qui ont été remarquablement analysés par Michel Callon ([1994]) dans ses travaux sur la science. L'auteur se pose la question du caractère inéluctable ou non de la privatisation de la science. Il démontre que le marché aboutit à l'uniformité de l'offre.

"Cette logique de la science privée souligne une forme de défaillance du marché d'un type nouveau, défaillance qui est beaucoup plus grave que toutes les autres. Le marché se transforme en une puissante machine à fabriquer de l'irréversibilité et à restreindre la variété des options technologiques, c'est à dire l'espace des choix possibles" (Michel Callon [1994], p. 15).

Le fondement civique des CAF est aussi d'être un facteur de diversité, face notamment au marché politique. Cette diversité conduit les CAF à multiplier leurs offres de service et à rechercher des innovations dans la réponse aux demandes. L'innovation est un thème qui revient très souvent dans nos entretiens. Il est plus présent dans le domaine de l'action sociale que dans celui de la gestion administrative.

"On ne pourra plus se contenter de traiter les dossiers. L'arrivée de CRISTAL nous poussera encore plus à l'innovation. Il faudra bouger de son siège. Il faudra trouver les meilleurs services pour mieux répondre aux demandes, aller chez l'allocataire, l'aider à faire valoir ses droits" (Cadre prestations).

"On ne peut se contenter de financer un seul type d'actions. Par exemple, en matière de logement, il serait plus facile de n'accorder que des prêts comme le font certaines caisses. Notre rôle ne peut s'arrêter à cela, nous devons trouver des solutions originales aux problèmes de logement des gens. Les besoins ne sont pas tous identiques. Nous devons aussi participer aux actions de réhabilitation des logements anciens pour faire entendre la volonté des gens. Nous avons aussi mené une action logement avec la mairie pour assainir le marché du logement locatif. Il fallait combattre les "marchands de sommeil". On a instauré un contrôle obligatoire des logements avant l'attribution de toute nouvelle allocation logement. Il faut aussi parfois trouver les solutions d'urgence pour reloger les familles. il n'est pas normal qu'une famille se retrouve à la rue" (Cadre action sociale).

La finalité recherchée est de procurer les conditions favorables pour assurer l'existence de modes de vie riches et variés. La position de neutralité est un élément essentiel pour promouvoir la famille sans se positionner sur les choix conjugaux. De plus, elle permet une certaine neutralité vis à vis du travail féminin. En organisant des modes de garde adaptés, en accordant les aides de façon indifférenciée au père et à la mère, les caisses sont un facteur essentiel de l'accès des femmes au marché du travail. Elles participent donc à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes bien que son rôle soit mineur par rapport à d'autres facteurs économiques et culturels. La nécessité d'une offre de services diversifiée permet de relativiser la critique sur la complexité de la législation et sur le contrôle social des familles (Jean-Pierre Laborde, Françoise Minéger [1994]). S'il est indéniable qu'un souci de simplicité est nécessaire, on peut se demander si l'existence de nombreuses prestations et d'actions sociales n'est pas un moyen essentiel pour permettre une prise en charge variée des besoins. Les CAF permettent par ce biais l'émergence d'une citoyenneté et enrichissent le système démocratique.

4.3. La production de cohésion sociale et de solidarité. Au-delà du "civisme familial."

Plusieurs éléments viennent conforter l'idée que les caisses d'allocations familiales jouent un rôle de plus en plus essentiel dans la production de cohésion sociale et de solidarité. Le premier élément concerne la gestion sociale des prestations. Une gestion sociale des prestations est d'abord une application souple de la législation. Cette souplesse ne veut pas dire une application différenciée des règles de droit mais signifie une gestion souple de la preuve. En effet, le système des prestations est un système déclaratif où les individus doivent justifier de leur situation pour pouvoir bénéficier de leurs droits. Les agents des CAF examinent ces pièces pour constater l'ouverture ou non d'un droit. À l'occasion de ce traitement, les agents peuvent avoir un comportement pointilleux et renvoyer tout dossier qui serait incomplet. Un tel comportement a pu être observé lors de notre enquête de terrain à l'occasion d'une rivalité entre le service des prestations et celui de la vérification. L'affaire opposait le responsable du service de production et celui de vérification pour des motifs qui semblent d'ordre personnel. Les agents de vérification refusaient de payer tout dossier qui présentait la plus petite anomalie. On était arrivé à une situation de blocage.

"La situation était devenue absurde. La moindre virgule manquante, la moindre erreur d'orthographe dans le nom d'une rue, la moindre brouille et le dossier est renvoyé. Les gens de la "vérif" ont plus de temps pour examiner les dossiers. Ils n'ont pas d'accueil à faire ni à répondre au téléphone. Ils sont dans leur cocon. Ils étaient arrivés à refuser le système déclaratif. Je peux vous citer le cas d'un dossier qui a été refusé parce qu'il comportait une photocopie au lieu du document alors que cette copie avait été faite par un technicien des prestations et avait le tampon de la CAF. L'allocataire n'est pas payé et il pâtit de cette situation" (Responsable CAF).

Toute réglementation laisse une marge d'interprétation pour celui qui doit l'appliquer. La souplesse dans l'interprétation doit se faire au profit de l'allocataire.

Une politique de gestion sociale des prestations signifie aussi une continuité dans les paiements. Cela passe tout d'abord par une démarche d'ouverture de droits anticipés lorsqu'on est face à des situations d'urgence. Il s'agit de

traiter le plus rapidement le dossier même si l'allocataire ne fournit pas tous les éléments lors de l'ouverture de son dossier. Il suffit qu'il y ait suffisamment d'éléments pouvant laisser supposer que les droits peuvent être ouverts pour engager une procédure qui aboutira à payer le plus rapidement possible. La continuité veut dire aussi de ne pas suspendre les paiements dès que l'allocataire n'a pas fourni les pièces justificatives de sa situation. C'est particulièrement le cas pour les allocataires touchant le RMI et qui doivent fournir une déclaration trimestrielle. En cas d'absence de cette déclaration, certaines CAF maintiennent pendant un mois le paiement de la prestation. Une politique d'acompte peut permettre aussi d'assurer cette continuité des paiements. Une prise en charge globale de l'allocataire grâce au travail concerté entre le service des prestations et celui de l'action sociale est une autre conception possible de la gestion sociale des prestations. Une CAF a développé un accueil comprenant un agent des prestations et un agent de l'action sociale. Ce travail en collaboration est source d'une efficacité plus grande dans la mesure où il permet de combiner les compétences des deux catégories d'agents : la pratique de la réglementation pour le technicien des prestations, la connaissance des problèmes des familles, le savoir-faire dans la résolution des problèmes pour l'agent social.

L'accueil social est un élément supplémentaire pour permettre la cohésion sociale. Le comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques ([1993]) a examiné la politique d'accueil des services publics. Les auteurs de ce rapport définissent la notion d'accueil-insertion comme "*les efforts de l'administration pour maintenir la cohésion sociale et intégrer les exclus par le dialogue et la solidarité*" (Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques [1993], p. 29). L'accueil social devient alors une véritable prestation de service et n'est plus simplement considérée comme un simple moment de la chaîne de production. L'accueil social est alors propice à l'écoute des gens et de leurs difficultés. L'individu n'est plus perçu seulement comme un standard administratif. De plus, cet accueil social est un moment idéal pour recueillir de l'information afin de mieux adapter les règles, voire les lois.

La deuxième loi sur le RMI de juin 1992 illustre parfaitement cette problématique.

"Pour remplir la mission de service public, l'accueil des personnes défavorisées doit permettre, par les moyens appropriés, l'application efficace des lois sociales, et le repérage des situations de carence non couvertes par

ces lois afin d'y remédier" (cité dans le rapport du Comité Interministériel de l'Évaluation des Politiques Publiques [1993], p.115).

L'accueil social se différencie d'une simple problématique d'amélioration de la qualité. Il est l'un des moments forts de la mise en oeuvre des politiques. Notre enquête nous a montré que l'accueil était devenu un problème crucial dans la gestion des CAF. Cependant, l'idée d'un accueil social n'est qu'émergente et il n'apparaît pas de stratégie claire sur l'accueil. L'accueil n'est pas encore perçu comme un moment de la relation entre l'usager et les pouvoirs publics. L'accent est surtout mis sur des problèmes de qualité matérielle d'accueil. Ces dernières sont indispensables pour que puisse se réaliser un accueil social. Par exemple, l'organisation matérielle doit permettre un minimum de confidentialité.

La réduction des inégalités spatiales est le dernier fondement d'une politique de cohésion sociale. Le problème est différent selon l'implantation géographique. Dans le cas des CAF urbaines, le souci premier est d'assurer une présence des pouvoirs publics dans les quartiers les plus défavorisés. Il n'est pas rare que les administrations ou les organismes de Sécurité sociale soient restés les seuls intervenants dans ces zones désertées par toute autre forme d'activité. L'implantation des CAF en milieu rural, la proximité est un élément vital pour la bonne gestion des droits et de la connaissance des populations. En outre, elle participe à l'aménagement du territoire en favorisant la vie associative, en développant les équipements collectifs. Cette politique de proximité comporte un volet préventif. En effet, le repérage rapide des situations difficiles (solitude, alcoolisme, problème scolaire) évite la marginalisation de ces individus en voie d'exclusion.

La finalité de cette production de cohésion sociale et de solidarité est double. D'une part, elle est un facteur essentiel dans le maintien des liens sociaux. Les sociétés contemporaines sont paradoxales : *"les difficultés économiques engendrent de plus en plus d'exclusion de la sphère productive et le statut social des individus est encore totalement déterminé par son travail dans cette sphère"* (Dominique Méda [1995]). Cette production de liens sociaux permet aux individus exclus de la sphère de production et à leurs familles d'exister mais surtout de se sentir citoyen, c'est à dire appartenir à une même communauté de destin. D'autre part, elle est source de paix sociale en régulant les tensions dans les périodes de crise.

CONCLUSION DU CHAPITRE III.

Tout au long de ce chapitre, nous nous sommes intéressés à la construction sociale de la dimension civique du produit et des performances des caisses d'allocations familiales. Nous avons montré que celle-ci résulte de la convention de légitimité qui structure le système de protection sociale. Cette démonstration repose, dans un premier temps, sur une analyse détaillée de la branche famille du système de Sécurité sociale. Puis, nous avons entrepris l'examen des politiques familiales et sociales afin de comprendre la structure des attentes réciproques qui légitime cette convention. L'étape suivante a consisté à saisir le passage de cette convention en buts de mission qui justifient la mission de service public confiée aux CAF. Les dimensions civiques du produit et des performances, qui peuvent être repérées à un niveau local, dépendent d'une lecture plus ou moins extensive de cette convention. Cette convention varie dans l'espace et dans le temps. En effet, les systèmes de protection sociale de certains pays peuvent reposer sur d'autres attentes des citoyens. La valeur civique n'est pas une catégorie universelle mais renvoie à l'histoire sociale de chaque partie. Par ailleurs, l'évolution de l'équilibre des rapports de force entre les groupes sociaux peut induire de nouvelles conceptions de la valeur civique. Dans le domaine de la famille, l'intervention de l'État s'est faite à la suite d'un long processus historique.

Cette valeur civique fait la spécificité essentielle des organismes de service public à vocation sociale. D'autres modes de coordination, comme le marché, peuvent difficilement fournir ces prestations civiques. Ces prestations ne sont pas facilement évaluables à travers des méthodes de mesure des performances traditionnelles. Alors qu'elles entraînent des coûts importants pour certaines CAF, le système de pilotage des performances ne rend pas compte de cette valeur. Notre approche permet de saisir les différentes formes de performances civiques. Le tableau 3.3 résume les différentes dimensions civiques de l'activité des CAF.

TABLEAU 3.3 : LES DIMENSIONS CIVIQUES DU PRODUIT ET DES PERFORMANCES DES CAF.

Caractéristiques civiques du produit et des performances	
Critères constitutifs de la valeur et de la quantité de service immédiat	<p>I. Production civique de droits réels.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Égalité de traitements des usagers (coût du traitement indifférencié) - Discrimination positive vis à vis des usagers les plus démunis (coût de la segmentation civique) - Diffusion d'informations aux usagers (coût de l'information civique) - Participation à la construction de la demande et à son expression (coût de la recherche d'usagers potentiels) <p>II La diversité civique.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neutralité civique (coût de la non-spécialisation, coût de l'organisation de la prise de parole) - Adaptabilité à l'ensemble des demandes des usagers (coûts de variété civique, coût de l'innovation sociale) <p>III La production de cohésion sociale et de solidarité. Au delà du civisme familial</p> <p>* Gestion sociale des prestations</p> <ul style="list-style-type: none"> - Souplesse de traitement et continuité des paiements (coût des rectifications) - Politique d'acompte civique (coût du suivi de gestion) - Approche concertée entre la gestion administrative et l'action sociale (coût de coordination) <p>* Accueil social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accueil civique personnalisée de certaines catégories d'usagers (coût de la spécialisation civique, coût de formation des agents) - Environnement humain favorisant la prise de parole des usagers (coût d'aménagement spécifique (traducteur par exemple) - Proximité spatiale avec les usagers (coût d'une implantation civique)

<p>Critères constitutifs de la valeur et de la quantité de service médiat</p>	<p>I. Production civique de droits réels.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participation à la formation de la force de travail - Participation à la formation d'un capital humain collectif - Développement et sécurisation du marché du logement en garantissant et solvabilisant les demandes - Participation à la constitution d'un patrimoine commun en gérant les créances intergénérationnelles <p>II La diversité civique.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participation à l'existence de modes de vie riches et variées - Participation à l'égalité professionnelle (favorisant l'accès des femmes aux marchés du travail) - Participation à l'émergence d'une citoyenneté <p>III La production de cohésion sociale et de solidarité. Au delà du civisme familial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maintien des liens sociaux - Régulation des tensions sociales ("paix sociale") - Formation d'une identité commune en évitant la "désaffiliation" de certaines catégories de la population
--	--

CHAPITRE IV : LES DIMENSIONS INDUSTRIELLES DE L'ACTIVITÉ DE LA BRANCHE FAMILLE : UN APPROFONDISSEMENT THÉORIQUE PAR LES "MONDES DE PRODUCTION".

Nous avons dégagé dans le chapitre précédent les dimensions civiques concevables du produit des CAF. Nous avons alors focalisé notre analyse sur les services indivisibles délivrés par les caisses et sur les relations particulières qui se nouent entre ces organismes et les usagers considérés comme citoyens. L'étude de la convention de légitimité et des buts de mission nous a permis de fonder les caractéristiques civiques. Face aux mutations économiques et sociales, les organismes de service public à vocation sociale sont confrontés aux difficultés quotidiennes de la population, à ce que Pierre Bourdieu et son équipe ([1993]) appellent "*la misère du monde*"¹ et produisent un ensemble de biens et services collectifs qui sont source de liens sociaux. Ces liens sociaux, qui sont pour la plupart des liens faibles² par rapport aux solidarités familiales (Mark S. Granovetter [1973]), génèrent de la cohésion sociale. Cette dimension civique du produit, fruit d'un compromis historique évoluant selon les rapports de force des acteurs (les pouvoirs publics, les associations familiales, les usagers...), n'est qu'un élément, certes essentiel et fondamental, de la conception du produit des caisses d'allocations familiales. D'autres conceptions sont possibles et justifiables.

Les travaux déjà anciens de Michel Crozier ([1963]) sur la bureaucratie, ou ceux plus récents de Claude Giraud³ ([1987]), ont démontré que les

¹Dans le cadre de notre approche, on pourra se reporter tout particulièrement à la partie consacrée à "*la dimension de l'État*" (p.219-315). Pierre Bourdieu examine les contradictions des "deux mains de l'État" : la main droite, d'inspiration néo-libérale vise au démantèlement de l'État providence tandis que la main gauche vise au maintien de la cohésion sociale. Cette approche renouvelle la problématique développée par l'historien polonais Bronislaw Geremek ([1987]) sur le rôle des pouvoirs publics, partagé entre la "*potence*" et la "*pitié*" vis à vis de la pauvreté.

²Dans son article "*The strength of weak ties*", Mark S. Granovetter ([1973], p. 1361) distingue quatre facteurs pour analyser la puissance des liens : "*Most intuitive notions of the "strength" of an interpersonal tie should be satisfied by the following definition : the strength of a tie is a (probably linear) combination of the amount of time, the emotional intensity, intimacy (mutual confiding), and the reciprocal services which characterize the tie*". Les liens forts impliquent une intensité importante de ces quatre variables et caractérisent les relations d'ordre familial et amical.

³Ces deux auteurs n'étudient pas des services sociaux. Michel Crozier se penche sur le cas d'une agence comptable parisienne et sur un monopole industriel (SEITA) tandis que Claude Giraud

administrations étaient aussi de vastes organisations industrielles. La difficulté majeure de l'étude de ces organisations réside dans le fait qu'elles reposent sur deux principes différents : le principe de la règle (procédures administratives) et le principe d'organisation du travail de type taylorien. Les organisations de service public à vocation sociale sont traversées par ces deux grands principes. Il nous semble nécessaire de bien les distinguer afin de mieux cerner ce qui est redevable d'une logique propre au monde industriel.

Dans une première phase, nous étudierons la convention de fonctionnement qui fixe des règles du jeu pour la gestion des activités des caisses d'allocations familiales. Il s'agit d'explorer à la fois les relations qui se nouent entre l'État (non plus considéré comme institution mais comme acteur à part entière du système, à travers le rôle joué par les tutelles internes et externes) et les unités de base d'une part, et d'autre part les buts de système des organismes. Cet examen nous permettra de nous interroger sur les systèmes de production des CAF et des modes de rationalisation qui les parcourent. On pourra alors mettre en lumière la forte prégnance du concept de productivité dans la gestion des caisses, inscrivant celles-ci dans un monde industriel [section I].

Puis, nous analyserons une méthode d'évaluation de l'efficacité de l'activité des CAF dite "*méthode du poids de l'allocataire*". Nous présenterons d'abord les grandes lignes de cette approche en la confrontant avec des méthodes voisines utilisées dans d'autres activités de service. Il s'agira ensuite de montrer les limites de ce type d'analyse de productivité dans le domaine des services sociaux [section II].

Enfin, sur la base de nos analyses, nous tenterons de recenser les caractéristiques industrielles de l'activité des caisses d'allocations familiales. Par ailleurs, nous réinterrogerons de façon critique le principe commun qui fonde le monde industriel dans l'approche de Luc Boltanski et Laurent Thévenot. Une approche par les "*mondes de production*" permettra d'enrichir l'analyse de la valeur industrielle [section III].

explore l'administration des télécommunications. Ce dernier établit une monographie détaillée des mutations de cette organisation et distingue 3 grandes périodes : le "22 à Asnières", les "*hussards du téléphone*" et la "*rationalité de gestion*". Il montre les difficiles mutations engagées pour sortir d'une logique de production industrielle. On pourra aussi se reporter au chapitre III du livre de Gilles Barouch et Hervé Chavas [1993], *Où va la modernisation*, Paris, l'Harmattan.

SECTION I. ANALYSE DE LA CONVENTION DE FONCTIONNEMENT DE LA BRANCHE FAMILLE.

Nous pouvons reprendre la distinction que nous avons établie lors de l'analyse formelle des organisations de service public à vocation sociale (chapitre I) entre la convention de légitimité et celle de fonctionnement. La première porte sur une interrogation concernant le "pourquoi" de ces organismes tandis que la seconde est relative au "comment" celles-ci fonctionnent. La première dimension a largement été examinée dans le chapitre IV et a permis de fonder les caractéristiques civiques de l'activité des caisses d'allocations familiales. La convention de fonctionnement renvoie aux mécanismes qui régulent le système. Il s'agit alors d'examiner les relations qui unissent les unités de base à leurs tutelles, les règles internes de ces organisations, c'est à dire leurs buts de système. Nous avons vu que les CAF possèdent une large autonomie dans la mise en oeuvre des politiques qui leur étaient confiées, contrairement à des administrations d'État. L'organisation de la production et du travail sont du ressort du directeur des CAF, dans le cadre des conventions collectives. Nous montrerons que ces organismes restent fortement marqués par une approche productiviste de l'activité bien que les changements organisationnels récents (sectorisation, désédentarisation, territorialisation, personnalisation des relations, polyvalence) viennent créer de fortes tensions entre une approche industrielle du produit et une approche plus "servicielle". Les travaux d'Henry Mintzberg ([1982]) sur les organisations, seront mobilisés pour tenter de comprendre ces tensions entre organisations de types "bureaucratie mécaniste" et "bureaucratie professionnelle". Ces organismes apparaissent comme des formes "hybrides" d'organisation. Une telle analyse soulève la difficulté d'une rationalisation industrielle dans les activités de service.

1.1. Les relations entre L'État-acteur (organismes de régulation) et les caisses d'allocations familiales.

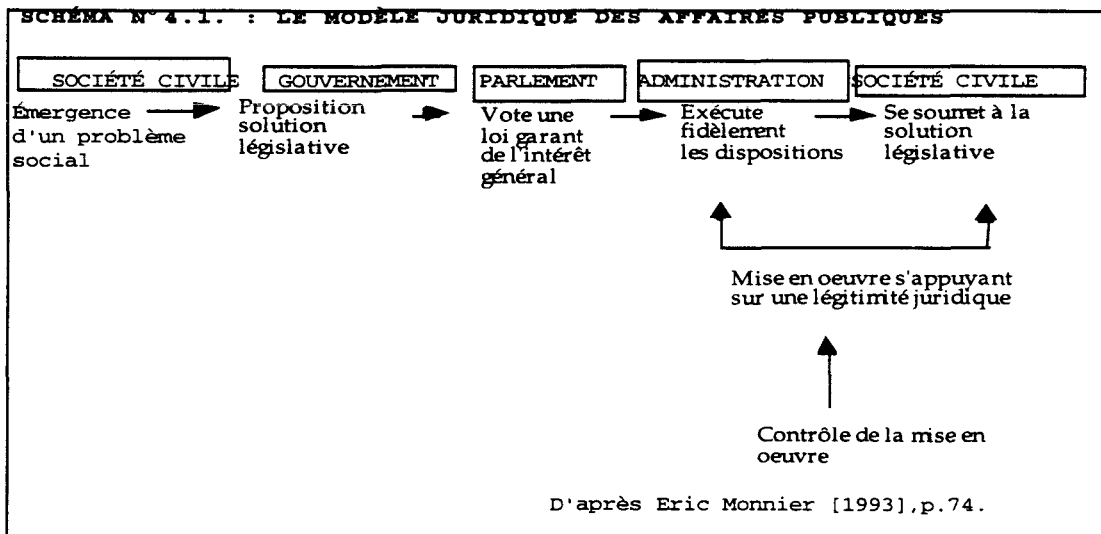
Nous ne pouvons pas analyser l'ensemble des relations qui participent à la régulation du système de Sécurité sociale. Un tel examen dépasserait très largement le cadre d'analyse du produit et des performances

pencher sur le contenu de l'enseignement délivré par le centre national d'études supérieures de Sécurité sociale (CNESS) aux dirigeants des caisses⁴ ainsi que sur la formation assurée par l'union des caisses nationales de Sécurité sociale (UCANSS) à l'encadrement et aux techniciens. On pourrait alors se poser des questions sur la prise en compte ou non d'une gestion spécifique du non-marchand ou sur l'idée de service public qui est transmise.

Dans le cadre de notre approche, nous nous limiterons aux indicateurs mis en place pour évaluer les activités des caisses.

Les tutelles externes exercent essentiellement un contrôle administratif. Les deux approches sont des modes de fonctionnement traditionnel des administrations. Le contrôle administratif s'appuie sur une rationalité juridique. Il s'agit de s'assurer de la régularité des procédures et de la bonne application des textes de loi. L'objectif premier de ce type d'approche est d'identifier les responsables et de corriger les anomalies éventuelles. Les Directions Générales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) effectuent un contrôle juridique sur les actes et sur les hommes, le Service d'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) a en charge la surveillance du fonctionnement et du budget des caisses tandis que la Cour des Comptes et les Comptables du Trésor contrôlent les mouvements comptables. Le but de ce type d'examen est de fournir les informations sur la mise en oeuvre des politiques, et les résultats sont destinés à être diffusés en interne. Une seule variable va déterminer la régularité ou l'irrégularité d'une action : le droit. Le décret n° 92 604, article 2 alinéa 2, du 1er juillet 1992 relatif à la décentralisation précise les différences entre le contrôle et l'évaluation : "*le contrôle porte uniquement sur l'application des politiques, l'évaluation concerne plus largement les effets*". Le contrôle s'inscrit dans une conception traditionnelle du modèle administratif. L'utilisateur y est déjà un assujéti et l'administration est "*fondée sur l'idée de puissance*" (Jacques Chevalier [1993], p.29). Le contrôle s'inspire d'un modèle juridique qui a été schématisé par Eric Monnier ([1993], p.74) de la façon suivante :

⁴Un tel examen serait l'occasion de réactualiser les analyses sociologiques d'Antoinette Catrice-Lorey ([1982]) sur la dynamique de la Sécurité Sociale. En effet, elle avait montré l'évolution du rôle des directeurs des organismes de Sécurité sociale et le rôle qu'avait joué la mise en place d'un enseignement national. On a alors assisté à une professionnalisation de la direction et à l'affirmation de l'aspect gestionnaire du métier.



Le contrôle administratif s'apparente à l'évaluation bureaucratique qui "n'a pas pour finalité l'amélioration de la pertinence ou de l'efficacité des modalités d'action par rapport aux objectifs poursuivis mais se réfère exclusivement aux règles formelles existantes" (Eric Monnier [1993], p. 77). Un tel contrôle se focalise sur le rapport juridique (la législation) de la relation de service. Il ne nous renseigne pas ou peu sur la nature de la prestation de service. Cependant, la forme d'exercice de cette tutelle administrative peut influencer à des degrés divers le service rendu. On peut supposer qu'un contrôle administratif excessif et pointilleux sera source d'obstacles pour toute innovation dans la mise en oeuvre de la législation. On peut raisonnablement penser qu'il existe une forte corrélation entre une application stricte des règlements et la standardisation forte des prestations rendues. L'approche bureaucratique, c'est à dire ici l'application des règles, se combine avec une approche industrielle de l'activité. Nous y reviendrons lors de la critique de la méthode du poids de l'allocataire. Pour terminer sur le rôle des tutelles externes, nous pouvons faire une remarque importante concernant la distinction entre une logique réglementaire et une logique civique de l'activité. Les deux notions ne sont pas équivalentes dans notre approche. La logique civique, très largement examinée dans le chapitre précédent, ne se réduit pas à la simple application des textes législatifs. Elle impose de mettre en oeuvre tous les moyens possibles pour permettre que les usagers accèdent réellement à leurs droits. Si une logique civique comporte nécessairement une logique réglementaire, toute approche réglementaire n'est pas obligatoirement civique. Une caisse, par exemple, qui aurait d'excellentes performances en terme de conformité juridique,

comporte nécessairement une logique réglementaire, toute approche réglementaire n'est pas obligatoirement civique. Une caisse, par exemple, qui aurait d'excellentes performances en terme de conformité juridique, peut avoir de mauvais résultats sur la dimension civique telle que nous l'avons définie. Le réglementaire n'épuise pas le civique. Et dans certains cas, le civique passe même par le contournement de la règle.

La caisse nationale d'allocations familiales joue, comme nous l'avons vu dans le schéma du système de la branche famille, un rôle de régulation importante dans l'activité des unités de base. Il ne s'agit pas ici de revenir sur ces points, mais d'examiner les indicateurs que possède la CNAF pour suivre et orienter l'activité des caisses. On s'appuiera sur l'étude très détaillée des indicateurs de gestion dans la branche de la Sécurité sociale par Christian Perrien ([1995]). Ces indicateurs (encadré 4.1) sont essentiellement d'ordre industriel et renvoient à une approche industrielle de l'activité :

"Les indicateurs existants renforcent une recherche de performance déjà fortement orientée (recherche du rendement, contrôle individuel de la productivité, indétermination de la qualité du service social...) par des modes de coopération et d'organisation de type bureaucratique, ainsi que par des systèmes d'enjeux institutionnels qui favorisent l'attention prioritaire des acteurs sur la maîtrise des coûts de gestion et l'écoulement de la charge de travail... Le système formel de gestion (ou système d'indicateurs) de la branche famille est globalement en retard par rapport à une définition large des missions attendues d'un service public social, mais reste cohérent avec un système de régulation encore largement bureaucratique et taylorien (segmentation des rôles organisationnels, référence aux normes procédurales, pratique du contrôle ex post,...) auquel il apporte, d'une certaine manière, son renfort" (Christian Perrien [1995]).

ENCADRE 4.1. : LES PRINCIPAUX INDICATEURS DU CONTROLE DE L'ACTIVITE DES CAF AU NIVEAU DE LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES.

Quels sont ces principaux indicateurs et quelle est la logique qui les sous-tend ? Les indicateurs de contrôle sont essentiellement axés sur le pilotage de la charge de travail, qu'elle soit liée à l'instruction des dossiers de la gestion administrative et de l'action sociale ou qu'elle soit liée à l'accueil des allocataires. On peut recenser les indicateurs fournis par les CAF :

Délai moyen de production = $\frac{\text{Stock de production restant à traiter}}{\text{Production moyenne pour chacun des secteurs les plus représentatifs de l'activité de la CAF}}$
(Indicateur d'alerte)

Ratio de coût global de = $\frac{\text{Total des comptes de classe 6 +/- comptes particuliers gestion administrative}}{\text{Nombre d'allocataires "noyau dur"}}$

Ces deux indicateurs sont considérés comme les indicateurs fondamentaux de suivi de l'activité (voir annexes). D'ailleurs, le ratio de coût global de gestion sert de base pour classer les différentes caisses. En 1993, la CAF de Toulouse est classée première tandis que celle des Yvelines est dernière des CAF métropolitaines.

Dans le domaine du contrôle de qualité, l'accent est mis sur une approche industrielle de celle-ci. On trouve les principaux indicateurs suivants :

Régularité des paiements mensuels = $\frac{\text{Nombre de paiements à date fixe}}{12} \times 100$

Rapidité de traitement = $\frac{\text{Date de traitement} - \text{date d'arrivée}}{\text{Nombre de dossiers traités}}$

Qualité accueil = nombre annuel réel d'heures d'ouverture de l'accueil de la Caisse (physique, téléphonique)

Accessibilité du service

du téléphone = $\frac{\text{Nombre de postes accessibles simultanément} \times \text{nombre heures d'ouverture}}{\text{Nombre d'allocataires}}$

Nombre d'allocataires

La maîtrise des coûts de gestion apparaît comme l'enjeu primordial pour la CNAF, notamment dans ses discussions avec les pouvoirs techniques, comme le souligne le rapport annuel 1994 de la Cour des Comptes relatif aux organismes de protection sociale :

"Depuis 1988, la CNAF a entrepris, à l'initiative des autorités de tutelle, de maîtriser l'évolution des dépenses d'administration des caisses dans le cadre de budgets pluriannuels et de réduire les écarts constatés dans les coûts de gestion, en arrêtant le montant des dotations qui leur sont allouées selon des paramètres objectifs... Si l'on se réfère à des indications globales, telles que la croissance des dépenses de gestion, le montant de ces dépenses rapporté à celui des prestations versées ou le nombre d'allocataires par agent, il apparaît que les CAF ont pu assumer le surcroît d'activité engendré par l'évolution du système sans accroissement corrélatif de leurs coûts de gestion " (Rapport de la Cour des Comptes [1994], p. 352).

La priorité donnée à la réduction des coûts de gestion est un élément essentiel pour comprendre la focalisation des acteurs sur le problème de la productivité. On retrouve un phénomène mis en lumière par les travaux de Baudouin Meunier et d'Isabelle Van der Brempt ([1992]) à propos du management du non-marchand. En effet, ces deux auteurs soulignent le fait que la difficulté d'aboutir à un consensus sur la nature de l'activité des services sociaux conduit souvent les pouvoirs publics à évaluer ces services uniquement sur la base de leurs coûts. Ils se prononcent pour une évaluation plus complexe afin de saisir toutes les spécificités de ces activités. Les indicateurs d'efficience (minimisation des coûts) sont insuffisants et il est nécessaire de leur adjoindre d'autres indicateurs d'activité, comme nous le verrons.

Les contraintes budgétaires, imposées à la branche famille, ont fortement orienté le système de gestion vers un contrôle accru de la productivité et privilégié une approche industrielle de l'activité. D'ailleurs, les pouvoirs publics ont confié la gestion du RMI aux CAF dans la mesure où celles-ci avaient démontré leurs qualités de bon gestionnaire, selon l'avis de beaucoup d'acteurs rencontrés. Cependant, nous voulons nuancer le

constat fait par Christian Perrien ([1995]) sur les indicateurs de gestion. S'il est indéniable que le critère de performance est avant tout celui de productivité, on peut remarquer que la branche famille a depuis longtemps cherché à réfléchir sur la qualité du service rendu ainsi que sur l'efficacité sociale de ces organismes (voir par exemple les travaux d'Antoinette Catrice-Lorey ([1973])). La méthode du poids de l'allocataire correspond aussi, comme nous le verrons, à une tentative de dépasser une approche de productivité simple. Par ailleurs, la CNAF a initié durant les années 80 de nombreux chantiers sur la démarche qualité (Rapport : *La qualité un enjeu institutionnel*). Néanmoins, il n'existe pas ou peu d'indicateurs permettant une approche plus complexe de l'évaluation, notamment de la dimension civique. On peut supposer que le coût de procédures d'évaluation politique complexe est un frein important à leurs développement.

1.2. Les buts de système des caisses d'allocations familiales

Les CAF sont très fortement inscrites dans un monde industriel en ce qui concerne leur fonctionnement. Afin d'étayer cette insertion, nous nous intéresserons d'abord à la "figure harmonieuse" de ce monde en repérant les différents indicateurs qui permettent de piloter l'activité. Puis, nous verrons que les évolutions organisationnelles récentes viennent mettre à l'épreuve ce monde industriel. Controversé, ce monde se fissure et de fortes tensions apparaissent. Cependant, aucune forme stabilisée n'est encore apparue et on peut se demander si l'on va aboutir à un compromis entre plusieurs mondes ou si l'on va retourner à un monde industriel "parfait" en épurant l'épreuve.

1.2.1. La figure harmonieuse du monde industriel des CAF : le système de pilotage.

Dans le "*phénomène bureaucratique*", Michel Crozier ([1963]) décrit l'agence comptable et le monopole industriel, qui fait l'objet de ses investigations, comme des lieux anciens, voire vétustes, mal éclairés et mal équipés. Cela correspond à l'image traditionnelle associée au monde

industriel⁵. La différence est importante avec nos trois CAF étudiées. Situées en centre ville, elles sont installées dans des constructions modernes, récentes, bien éclairées et bien équipées, notamment dans le domaine informatique. Néanmoins, si le décor a changé, la logique industrielle, ou plus exactement l'approche taylorienne et bureaucratique, reste très prégnante dans l'organisation de ces organismes. Cette approche se visualise dans l'organisation du travail de back-office. Par exemple, on trouve dans l'une des CAF, dans chaque "atelier" de production de grands tableaux où sont inscrits des graphiques reflétant l'évolution du stock des pièces à traiter ainsi que l'ancienneté des pièces. Dans une autre CAF, on affiche le nombre de pièces traitées dans la semaine ainsi que la productivité. À travers les entretiens de liquidateurs, on retrouve cette "obsession" du stock et des délais de traitement.

⁵On pourra se reporter aux ouvrages suivants devenus des classiques de l'économie et de la sociologie des organisations : R. Linhart [1978], *l'établi*, les éditions de minuit; R. Sainsaulieu [1988], *l'identité au travail : les effets culturels de l'organisation*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques; G. Friedmann [1964], *le travail en miettes : spécialisation et loisirs*, Gallimard collection idée; K. Satoshi [1976], *Toyota : l'usine du désespoir. Journal d'un ouvrier saisonnier*, Les éditions ouvrières. On pourra également avoir un témoignage passionnant de la philosophe Simone Veil (notamment la première partie consacrée à son journal d'usine) [1951], *la condition ouvrière*, Gallimard.

ENCADRÉ 4.2. : LA CAF ET LE CHRONOMÈTRE

Nous voulons relater plusieurs expériences concernant la difficulté d'une rationalisation industrielle de l'activité des caisses et montrer l'importance de la logique du chronométrage. La mise en place de normes de production est dénoncée par certains techniciens qui trouvent inadaptée une approche productiviste.

"On fait de l'accueil à peu près une 1/2 journée. Actuellement, on est chronométré, c'est-à-dire que l'allocataire est chronométré, le temps qu'il passe dans la file d'attente. Alors, je ne comprends pas, on ne nous a rien expliqué. La personne qui fait ça, on l'a découverte par nous même. Il y a peut être un problème de communication. Je ne sais pas ce qu'il y a, chacun fait sa petite salade, on chronomètre, c'est tout ce qu'on sait faire. Moi, je dois avouer, je ne m'y retrouve plus. On nous espionne" (technicien-liquidateur).

"Ce qui me gêne énormément au niveau du travail de technicien conseil, c'est que j'ai beaucoup de mal à assimiler le fait de parler de productivité lorsqu'on parle de technicien conseil. Pour moi, technicien conseil, tel qu'on l'a défini c'est écouter, gérer, accueillir l'allocataire avec une certaine liberté de temps pour faire ce travail, on ne peut pas faire vite et bien"(technicien-liquidateur).

"Je me bagarre contre l'effet de productivité. On a chaque année une notation qui est devenue une évaluation depuis 1994 et je me suis trouvé lorsque j'ai eu mon évaluation qui était dans les plus mauvaises. Cela m'a particulièrement choqué et j'ai demandé à voir l'explication. Je suis toujours parti du principe que, technicien conseil, si on veut réellement écouter, le renseigner et faire le "max." pour lui, on doit passer du temps. Je crois qu'il faut arriver à travailler en temps réel mais plus en temps statistique. Parce que si on prend le téléphone, c'est un temps statistique moyen, ça va avantager celui qui a un tout petit temps statistique mais cela nous dit rien sur ce qu'il fait réellement. Mais, un allocataire qui téléphone, ce n'est pas oui ou non" (technicien-liquidateur).

La norme de temps peut être intégrée dans la technologie. Dans une des caisses, l'écran informatique, sur lequel travaille le technicien à l'accueil, clignote dès que le temps maximum prévu est dépassé.

Ces préoccupations ont marqué les identités et les représentations des acteurs. On peut remarquer une telle force de l'approche productiviste lorsqu'elle est dénoncée par certains techniciens (encadré 4.2.). On retrouve un telle démarche à travers les indicateurs de gestion. La priorité absolue est donnée au "zéro stock", pour cela, on dispose des principaux indicateurs suivants : un indicateur de stock, un indicateur d'ancienneté des pièces, un indicateur de délai de dépassement, un indicateur d'absentéisme et un indicateur de productivité. Ces indicateurs sont suivis soit hebdomadairement par la direction ou quotidiennement par l'encadrement de terrain (documents 4.1.). Les indicateurs de qualité sont soit d'ordre réglementaire (respect instruction JF⁶), soit d'ordre industriel (rapidité indifférenciée du service, justesse des paiements...). Nous pouvons faire plusieurs remarques sur ces indicateurs. Tout d'abord, le nombre élevé d'indicateurs relatifs à la dimension industrielle du produit contraste très fortement avec l'absence, à notre connaissance, d'indicateurs mesurant la dimension civique du produit⁷.

⁶L'instruction JF concerne les contrôles de liquidation des dossiers. Chaque CAF doit effectuer 25% minimum de contrôles à priori, 10% minimum de contrôles a posteriori et 1/100 minimum de contrôles des paiements. Ce travail est réalisé par le service vérification.

⁷L'absence d'indicateurs ne signifie pas absence de réflexion sur le sujet. La revue Recherche et Prévisions ([1996]) a consacré un numéro très intéressant sur l'accès aux droits et le non-recours aux prestations, l'une des composantes essentielles de la dimension civique. Néanmoins, ces notions ne sont pas opératoires et semblent peu préoccuper les acteurs des CAF qui ont fait l'objet de notre enquête.

TABLEAU DE BORD AFFAIRES GENERALES

LIAISONS EXTERIEURES

Semaine du 2 novembre 1990 au 8 novembre 1990

SECTEURS		TEMPS DE PRESENCE HEBDOMADAIRE EN HEURES		
Unités	Effectif	Théorique	Absences	Temps d'activité réel
Maîtrise	1	39 h 00	2 h 00	37 h 00
CENTRAL DACTYLO	4	156 h 00	49 h 48	Présence réelle 106 h 12 Courrier et autres trav. 15 h 05 Frappe, Téléx... = 91 h 07
COURRIER DEPART	4 (*)	156 h 00	44 h 00	112 h 00
STANDARD	1	39 h 00	1 h 50	37 h 10
TOTAL	10	390 h 00	97 h 38	292 h 22

RATIOS DU CENTRAL DACTYLOGRAPHIQUE

Taux d'activité dactylographique

$$\frac{\text{Nbre de documents tapés}}{\text{Nbre de documents reçus}} = \frac{374}{527} = 70 \%$$

Taux de production journalier du secteur

$$\frac{\text{Nbre de documents tapés}}{\text{Nbre de jours}} = \frac{374}{5} = 74.8$$

Taux de production horaire moyenne par agent

$$\frac{\text{Nbre de documents tapés}}{\text{Nbre d'heures de frappe réelle}} = \frac{374}{91 \text{ h } 07} = 4,10$$

PRODUCTIVITE ET ABSENTEISME

POUR La Semaine 30 Année 93

GROUPES /LIQUID.	Secteur:1 Groupe:1	Secteur:1 Groupe:2	Secteur:2 Groupe:1	Secteur:2 Groupe:2	Secteur:3 Groupe:1	TC
Coef. Productivité	1.26	1.42	1.29	1.52	1.14	
Trav. Théorique	221.30	187.00	166.30	188.00	250.00	10
FORMATION						
COES PATES	51.48	70.00	71.00	153.00	78.00	40
ADIE	7.48					
ANT MALADE						
ITE ENTREPRISE						
EGUE DU PERSONNEL						
DEBILITE						
Coef. Réel Productio	161.54	117.00	95.30	35.00	172.00	58
Coef. Tps. Production	73.1	62.6	57.4	18.6	68.8	
Sans Formation	59.36	70.00	71.00	153.00	78.00	43
s. - Formation	26.9	37.4	42.6	81.4	31.2	

AGENCE COMPTABLE (éléments non fournis)

VERIFICATION

		Nombre	Pourcentage
A PRIORI	Dossiers reçus :		
	Dossiers vérifiés :		
	Erreurs et anomalies constatées par rapport aux dossiers vérif.		
A POSTERIORI	Dossiers contrôlés :		
	Anomalies décelées :		

COMPTABILITE (éléments non fournis)

		Nombre	Montant
CREANCES au	Indus créés.		
	Solde à recouvrer.		
FINANCIER au	Paiements.		

GA

A S

AFFAIRES GENERALES

		Direction	Prestations	A. Compt.	S.S.S.	AS	CPE	Inf. Répart.	R.E.R.	Contentieux	A -Géné.
Courrier reçu	Ordinaire		3940			265					
	recommandé		71			5					
Courrier expédié	Ordinaire		2394		52	391					
	recommandé		113								
Communications téléphoniques reçues		1	853	9	21	75				19	
Central Dactylo	Ancien stock	/	100	/	/	/	/	/	/	175	/
	Documents arrivés	35	85	13	1	15	1	/	1	162	3
	Documents tapés	35	32	13	1	15	1	/	1	123	3
	Solde	/	153	/	/	/	/	/	/	214	/

Emission télex : 5

télécopies : 62

SERVICE INFORMATIQUE (éléments non fournis)

Travaux effectués sur P.O.	Bordereaux de saisie		Nombre d'articles	Temps de saisie	Temps de vérification	Temps de préparation
	Nombre	Solde				
Mises à jour						
Etrangers.						
Gestion des Biens.						
Travaux de masse (bons vacances ressources - Cert. Scol. Loyers) ..						

ACTION SOCIALE

Nombre de communic. téléphonique	Nombre de jours de présence théorique	Nombre de jours de présence effective	Taux de présentéisme	Ancien stock Aides Individuelles	Courrier reçu	Nombre de dossiers liquidés	Nouveau stock	Production journalière moyenne	Temps passé en travaux de masse
90	24	11	45,83	1107	225	309	1023	56,25	1/2

* colonies et bons de vacances

SERVICE SOCIAL SPECIALISE

ACCUEIL	Nombre de visites d'allocataires :	/
	Nombre de visites des travailleurs sociaux :	/
	Nombre de communications téléphoniques :	178
PRETS D'URGENCE	Nombre de demandes en suspens :	/
	Nombre de nouvelles demandes formulées :	19
	Nombre de prêts accordés :	19
AIDE FINANCIERE	Nombre de demandes en suspens :	40
	Nombre de nouvelles demandes formulées :	4
	Nombre de dossiers présentés à la Commission des Cas Individuels :	/
ENQUETES	Nombre de demandes en suspens :	7
	Nombre de nouvelles demandes formulées par les services (Prest. et A. Sociale)	/
	/

Semaine du 20 décembre au 26 décembre 1991

Service "PRESTATIONS"

ACCUEIL	Nombre de visites au pré-accueil :	1180
	Nombre de visites à l'accueil :	567
	Nombre de visites aux permanences extérieures :	334
	Nombre de communications téléphoniques :	487
	Nombre de visites à domicile :	19
CONTROLE EXTERIEUR	Nombre de demandes de contrôles :	44
	Nombre de contrôles en cours (stock) :	242

LIQUIDATION

	Nbre de jours de présence			Taux de présence	Ancien stock			Nbre de pièces reçues			Nbre de pièces liquidées					Nouveau stock			Travaux de saisie en nbre
	Théorique	Effective	Réserve		Nbre de pièces (1)	Autres inter- (2)	Total	Nbre de pièces (1)	Autres inter- (2)	Total	par le groupe		par la réserve		Total	Nbre de pièces (1)	Autres inter- (2)	Total	
											Nbre de pièces (1)	Autres inter- (2)	Nbre de pièces (1)	Autres inter- (2)					
RX	52,15	30,50		58,48	1724	268	1992	1123	876	1999	1037	646			1683	1810	498	2308	
NO	27,60	20,5		74,27	1253	187	1440	631	174	805	547	133			680	1337	228	1565	
SE	38,5	22,5		58,44	584	64	648	656	212	868	500	170			670	740	106	846	
TG	48,12	29,62		61,55	1134	512	1646	1114	262	1376	1157	381			1538	1091	393	1484	
SUD	43	16,5		38,37	1463	130	1593	689	194	883	678	207			885	1474	117	1591	
UFG	41,3	19		46	1517	375	1892	606	583	1189	814	646			1460	1309	312	1621	
TOTAUX	250,67	138,62		55,29	7675	1536	9211	4819	2301	7120	4733	2183			6916	7761	1654	9415	

(1) le nombre de pièces correspond au nombre de comptes allocataires

(2) échéances, annuities, instances, titres de recettes, etc...

	Nbre de dossiers	Nbre de pièces	Total	Nbre de dossiers	Nbre de pièces	Total	Nbre de dossiers	Nbre de pièces	Total	Nbre de dossiers	Nbre de pièces	Total

R A T I O S	TAUX DE TRAITEMENT	$\frac{\text{Nombre de pièces liquidées}}{\text{Nombre de pièces reçues}} = \frac{6916}{7120} = 0,97$		PRODUCTION JOURNALIERE MOYENNE DU SERVICE :	$\frac{\text{Production du service}}{\text{Nombre de jours}} = \frac{6916}{3,5} = 1976$	
	TAUX DE REJET DE SAISIE :	$\frac{\text{Nombre de B.S. rejetés}}{\text{Nombre de B.S. liquidés}} =$		PRODUCTION JOURNALIERE MOYENNE PAR AGENT :	$\frac{\text{Production journalière du service}}{\text{Nombre de liquidateurs}} = \frac{1976}{49,89} = 39,60$	

Service "CONTENTIEUX"

	Recouvrement		Commission de Recours Amiable	Pension alimentaire	
	Indus	Prêts		ASF + PA	Aide au recouvrement de P.A
STOCK PRECEDENT :	68	13		12	1
Nombre de dossiers remis :	4	1		3	3
Nombre de dossiers traités : ..	2	/		/	/
STOCK NOUVEAU :	70	14		15	4
SOLDE PRECEDENT D'INSTANCES :	1468	246	182	1022	61
Entrée d'instances :	2	/	16	/	/
Sortie d'instances :	2	/	5	/	/
NOUVEAU SOLDE D'INSTANCES :	1468	246	193	1022	61
NOMBRE DE DEMARCHES EFFECTUEES : ..	43				

Par ailleurs, ces indicateurs concernent essentiellement le résultat immédiat de l'activité (moyens). Cependant, il existe des sondages épisodiques sur la satisfaction de l'utilisateur mais ils ne font pas l'objet d'un recueil systématique et ne sont pas traduits dans des indicateurs de résultats. Enfin, on peut se poser la question de la cohérence de cet ensemble d'indicateurs avec l'évolution des modes d'organisation des CAF. Christian Perrien affirme que ce système de pilotage est cohérent avec une approche taylorienne et bureaucratique :

"On peut résumer l'ensemble des observations qui précèdent en affirmant que les acteurs disposent de nombreux outils de pilotage, mais que ces outils ont une portée limitée : les indicateurs ont en réalité l'opérationnalité (ou efficacité) requise dans un cadre de gestion bureaucratique et taylorien. De ce point de vue, l'ensemble du système est largement cohérent : il satisfait ses utilisateurs, qui raisonnent selon un schéma logique de gestion très spécifique, que l'on peut synthétiser de la façon suivante : prévoir l'évolution comparée de la charge de travail et de l'effectif réel, organiser la répartition de la force de travail en fonction de ces prévisions, sanctionner éventuellement (par un contrôle accru) la non-productivité ou l'absentéisme" (Christian Perrien [1995], p.20).

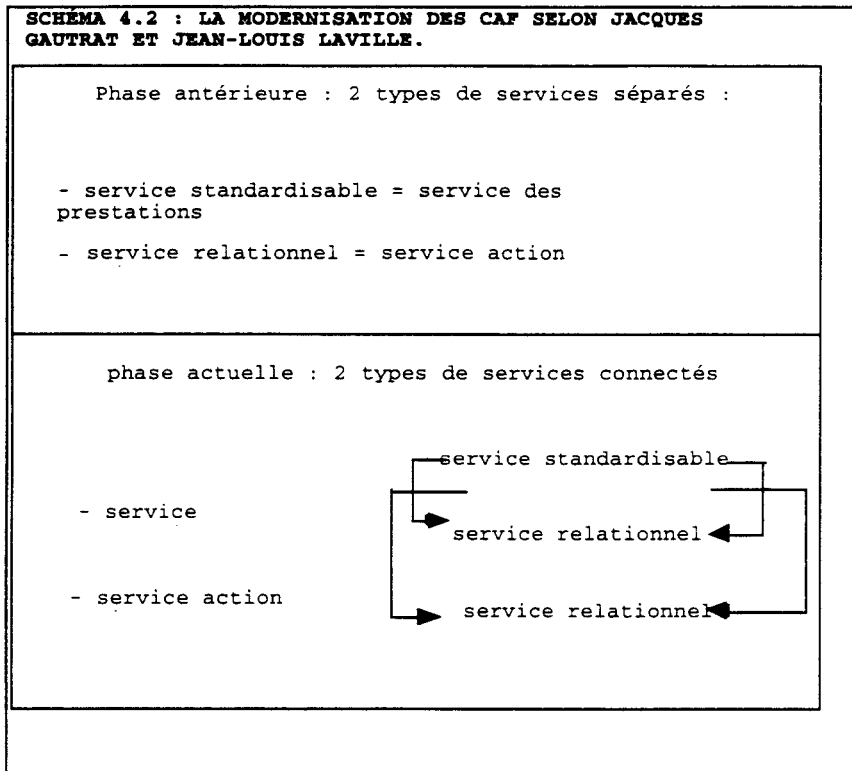
Pour pouvoir répondre à une telle question, il faut nous intéresser au système de production des caisses et à son évolution.

1.2.2. L'analyse du système de production des caisses d'allocations familiales.

Il s'agit d'analyser d'un point de vue analytique le système de production d'une CAF. En nous appuyant sur les travaux théoriques d'Henry Mintzberg ([1982]), de Lise Demailly ([1992]) , sur les études effectuées par Jacques Gautrat et Jean-Louis Laville ([1991]) et sur celles d'Évelyne Renaudat ([1991]) ayant comme terrain d'observation les CAF, nous pouvons dégager les grandes lignes du système de production.

Jacques Gautrat et Jean-Louis Laville ([1991]) s'interrogeaient sur la phase de modernisation des CAF et considéraient comme des services

standardisables, les services des prestations et assimilaient les services relationnels à ceux de l'action sociale. Ils proposaient le schéma suivant :



Jacques Gautrat et Jean-Louis Laville [1991], Gros plan sur la modernisation du service public, p.70.

Si la phase de modernisation correspond dans une certaine mesure à ce schéma, il semble, sur la base de nos observations et de celles d'Évelyne Renaudât ([1991]), qu'il faille compléter et complexifier l'analyse. Quatre variables permettent de mettre en avant un double système de production :

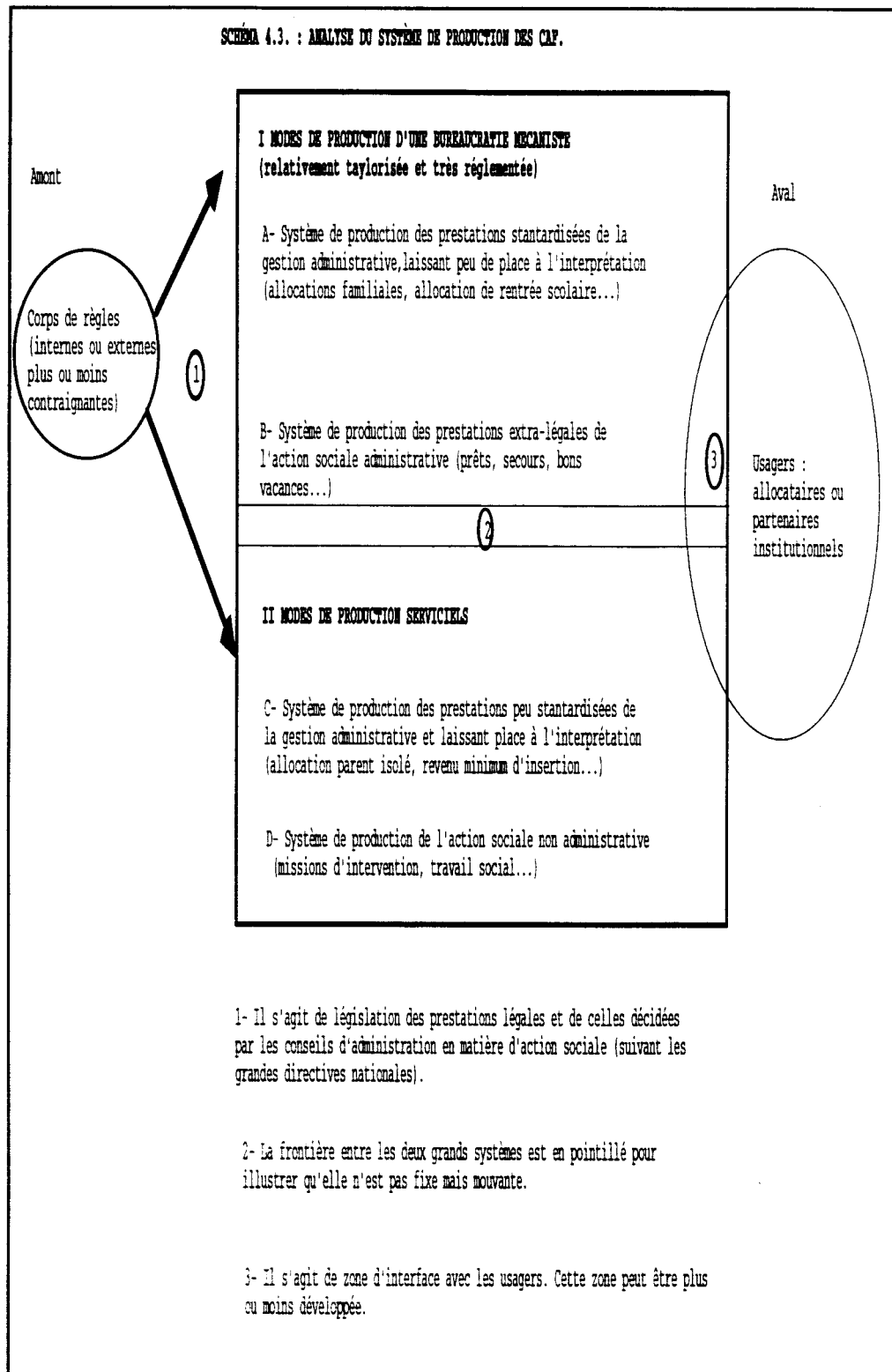
- degré de standardisation des produits de la gestion administrative et de l'action sociale,

- degré d'interprétation des règles possibles,

- degré de participation de l'utilisateur (allocataires ou partenaires institutionnels),

- degré de standardisation des tâches .

Nous obtenons alors le schéma suivant 4.3. :



À ce niveau d'analyse, nous avons ouvert la "boite noire" que représente toute organisation. Nous ne prétendons pas avoir apporté, avec un tel schéma, les clés pour résoudre tous les problèmes des caisses. Cependant, nous avons suffisamment d'éléments pour cerner l'organisation des CAF. Nous pouvons préciser plusieurs points sur le découpage proposé pour examiner l'activité des caisses. Tout d'abord, ce découpage ne correspond pas à la division institutionnelle entre la gestion administrative et l'action sociale. Dans les faits, la gestion administrative est composée des fonctions A et C, l'action sociale des fonctions B et D. Nous avons déjà vu (chapitre IV) que cette séparation renvoie aux buts de système et non aux buts de mission de ces organisations. La séparation entre la gestion administrative et l'action sociale peut être plus ou moins forte selon les CAF. Elle est totale dans certaines d'entre elles. Dans d'autres, la gestion administrative connaît la fonction B de l'action sociale et très rarement la fonction D. L'action sociale a très souvent une connaissance réduite des deux fonctions de la gestion administrative. D'autre part, la zone d'interface entre la CAF et les usagers est plus ou moins développée selon les CAF, mais aussi selon les différentes fonctions. Les techniciens de la gestion administrative peuvent assurer les différentes fonctions A et B selon leur degré de polyvalence (réglementaire et fonctionnelle) et selon les différentes CAF. Par contre, les techniciens de l'action sociale assurent soit la fonction B soit la fonction D. En outre, la gestion sociale des prestations peut (mais pas toujours) modifier le travail des techniciens : les techniciens de l'action sociale sont amenés à intervenir sur les fonctions A et C de la gestion administrative et les techniciens de la gestion administrative sur la fonction B, et, beaucoup plus rarement, sur la fonction D de l'action sociale. Enfin, les deux systèmes ont des logiques d'action différentes, des manières de travailler particulières et des conceptions des résultats différentes. On peut essayer de les synthétiser dans un tableau 4.1 :

TABLEAU 4.1. : LES DEUX MODES DE PRODUCTION.

Systeme	MODE DE PRODUCTION I	MODE DE PRODUCTION II
Caractéristiques		
Back office/ front office	Importance du travail en back office	Importance du travail en front office
Logique d'action	Logique de production Quantitative : Nombre de dossiers à traiter Attente de résultats chiffrés Application stricte d'une législation	Logique de service Qualitative Résoudre un problème donné Application de directives souvent extralégales
Formation, savoir-faire compétence	Connaissance de la législation. Connaissance de l'outil informatique Diplôme "maison" (interne à la Sécurité sociale)	Développement des connaissances relationnelles pour la fonction C Ensemble de connaissances théoriques et techniques sanctionnées par un diplôme national (assistante sociale, ou conseillère en économie sociale et familiale pour la fonction D)

Contenu du travail	Procédures spécialisées et standardisées définissant la liquidation d'un droit	Pour la fonction C : procédures spécialisées et standardisées mais laissant une large place à l'initiative surtout en front office C Pour la fonction D : procédures peu codifiées
Degré d'autonomie	Faible	Fort en front office pour la fonction C très fort pour la fonction D
Division du travail	Polyvalence limitée (variable selon les CAF)	Polyvalence importante
Contrôle du travail	Quantitatif : fiches de production, stock retard, ancienneté du courrier, nombre de jours de retard, nombre de bons vacances, nombre de prêts... Accent mis sur l'efficience	Peu d'indicateurs pour la dimension relationnelle pour la fonction C Peu d'indicateurs pour la fonction D Accent mis sur l'efficacité (bien que les indicateurs manquent)
Présence et rôle hiérarchique	Forte présente hiérarchique Rôle : organisation du travail, supervision du travail, contrôle du travail	Faible présence hiérarchique Rôle : relais avec l'institution et le conseil technique
Relation avec l'utilisateur	Peu de coproductions, peu de relations directes L'utilisateur se résume à un codage administratif.	Développement de la coproduction et des relations directes. L'utilisateur ne peut se résumer à un codage administratif.

Cette double dimension du processus de production illustre la complexité de ces organisations parcourues par différentes logiques. Le monde de production d'une bureaucratie mécaniste, très largement dominant, correspond à la production de masse de "quasi-produit", c'est à dire *"un ensemble de services standardisés correspondant à une gamme ou nomenclature limitée d'interventions"* (Jean Gadrey [1991], p. 18). La rationalité y est avant tout industrielle (standardisation du produit, des procédés...) et la performance peut faire l'objet, dans certaines mesures, d'un calcul de productivité. Par contre, le monde de production serviciel s'inscrit dans une autre logique et demande une évaluation beaucoup plus complexe. La rationalité industrielle y est beaucoup plus difficile à appliquer. Nous développerons ces différents points dans la troisième section et dans le chapitre suivant consacré à la convention de prescription.

L'étude de la convention de fonctionnement nous a montré la prégnance du monde industriel dans la vie de la branche famille. L'approche productiviste est privilégiée pour évaluer les performances. Dans le domaine du suivi de qualité, l'axe prioritaire est aussi industriel. Par ailleurs, nous avons mis à jour un double système de production. Celui-ci pose de sérieux problèmes à l'application d'un critère de productivité simple et demande une évaluation plus complexe. Nous allons voir maintenant en quoi la méthode du poids de l'allocataire est une réponse partielle à ces questions.

SECTION II. LA MÉTHODE DU POIDS DE L'ALLOCATAIRE : INTÉRÊTS ET LIMITES D'UNE ANALYSE DE PRODUCTIVITÉ SOPHISTIQUÉE

L'objet de cette section est d'abord de présenter et d'analyser une méthode d'évaluation de l'efficacité de l'activité des CAF dite méthode *"du poids de l'allocataire"*. Elle s'articule en deux grandes parties : la première est consacrée à la présentation commentée de la méthode et à des comparaisons avec des méthodes voisines utilisées dans d'autres activités de service, la seconde porte sur une réflexion concernant les limites de ce type d'analyse de productivité, et sur le besoin d'une théorie de l'évaluation des performances dans les services "au public" en général, et dans les CAF en particulier. Une telle évaluation serait nécessaire pour saisir toutes les

dimensions du produit et pas seulement la dimension industrielle même si celle-ci est importante.

2.1. Présentation critique de la méthode du "poids de l'allocataire".

La présentation de cette méthode sera faite à partir du "rapport d'étude", clair et sérieux (c'est-à-dire n'esquivant pas certaines difficultés), établi par le cabinet de conseil qui a travaillé sur ce projet (mai 1992). On se limite aux points qui nous paraissent essentiels compte tenu de notre propre objectif : une réflexion sur l'évaluation de l'efficacité d'un organisme public à vocation sociale et de ses unités de base (en l'occurrence les CAF) et à l'examen du produit de celle-ci. On se questionnera dans un premier temps sur les objectifs assignés à l'étude et sur les raisons de la recherche par la CNAF d'un tel outil de gestion.

2. 1.1. Les enjeux affichés de la méthode du poids de l'allocataire.

Les enjeux affichés de la méthode du poids de l'allocataire apparaissent relativement simples. Le même problème se pose chaque fois qu'une organisation publique ou privée doit affecter des ressources à certaines de ses composantes identifiées : quels critères de répartition retenir afin "d'optimiser" (c'est-à-dire gérer de façon "raisonnablement" informée et de façon "équitable" aux yeux des acteurs) l'usage des ressources disponibles ?

Les ressources en question peuvent être diverses : humaines (le personnel), matérielles (surfaces, bâtiments, équipements techniques) et financières (budgets de fonctionnement par exemple). Dans le cas présent, le rapport d'étude n'indique pas si certaines ressources sont plus particulièrement visées mais, à court terme, ce sont sans doute les budgets de fonctionnement de la gestion administrative qui sont surtout en jeu et, à moyen terme, ou indirectement, les effectifs des CAF. Il semble en effet logique que des indicateurs de charge de travail servent avant tout à gérer des ressources humaines. Dans l'une des caisses étudiées, cette méthode est utilisée pour répartir ses effectifs dans les différents groupes de travail.

Le même problème se pose par exemple lorsqu'une banque gère un ensemble d'agences : elle doit se préoccuper de l'effectif de cette agence (ni trop, ni trop peu) au regard des "charges" : c'est "l'équation" (ou l'adéquation) charges-capacités qui fait alors l'objet d'études. Mais la question se pose tout autant en matière de locaux, d'équipements informatiques, de budget, etc. De la même façon, les universités reçoivent des "dotations" (crédits pour l'enseignement, la recherche, l'administration) et des "postes" de différentes catégories, en fonction d'estimations des "charges". Autre exemple : le budget des hôpitaux publics, où l'on est passé au cours des années quatre-vingt à un système de "dotation globale" fondé sur une enveloppe globale pour une zone géographique donnée, fixée par le ministère de tutelle, alors que l'ancien système reposait sur un prix de journée liant le financement des établissements à leurs activités.

Si l'on revient aux CAF, le motif principal de l'étude lourde sur le "poids de l'allocataire", menée du début de l'année 1991 à avril 1992, est la prise de conscience du caractère très insatisfaisant de la méthode utilisée pour évaluer la charge relative de travail des différentes CAF, à savoir le nombre brut d'allocataires (l'unité de compte étant alors l'allocataire "noyau dur" caractérisé par l'existence au 31 décembre de chaque année de l'exercice d'un droit mensuel ayant fait l'objet d'un paiement effectif). Ce critère correspondrait à peu près, dans le cas de l'enseignement supérieur, au nombre d'étudiants inscrits dans chaque université (sans faire intervenir les principales formes d'enseignement, selon les cycles, les disciplines...), ou dans le cas des hôpitaux, à des critères tels que le nombre brut d'admissions pendant l'année (ou encore le nombre de lits). Pour une agence bancaire, ce serait par exemple le nombre brut de clients ayant au moins un compte dans cette agence (et ayant utilisé effectivement ce compte).

De telles méthodes "brutes" ont évidemment un caractère flagrant d'injustice puisque, dans toutes les organisations de service précédentes (CAF, universités, banques, hôpitaux), le nombre de "clients traités" (au cours d'une année par exemple) est un très mauvais indicateur de la charge de travail nécessaire pour les "traitements" : selon qu'il s'agit de "clients sans problème" ou "à problème", cette charge sera plus légère ou plus lourde. Elle variera aussi selon que ces "clients" ont de multiples "affaires" en cours de traitement ou à l'inverse une "affaire" banale (du point de vue de sa gestion) et unique.

L'objectif semble donc clair : se rapprocher le plus possible de la "vérité des charges" afin de pouvoir en tenir compte d'une façon ou d'une autre. "En tenir compte" ne signifie d'ailleurs pas l'application mécanique,

du jour au lendemain, d'un critère mathématique de répartition. Cependant, on peut s'interroger sur les raisons réelles sous-jacentes à cette méthode.

2.1.2. Un non-dit : la méthode du poids de l'allocataire est une analyse de productivité comparée.

L'accent semble avoir été mis, avec insistance, sur le fait qu'il ne s'agissait pas de calculer des ratios de productivité mais des "poids relatifs" des différentes CAF en matière de charge de travail. Il est permis de penser que cette assertion revêt un caractère diplomatique et qu'elle n'est pas totalement exacte. Pour produire les poids relatifs en question, on procède en effet, dans cette méthode, à une mesure des charges de travail réelles. Ces estimations reposent sur l'idée suivante : puisque l'essentiel du travail est consacré à traiter des dossiers (ainsi que les contacts correspondants), on mesurera (par chronométrage) des temps de traitement pour les principaux types de "dossier" ou, plus exactement, par groupes d'allocataires. Cette mesure, les auteurs l'admettent, n'est pas parfaite. Elle ignore certains temps annexes et certaines fonctions. Néanmoins, si elle est considérée comme un bon indicateur, c'est qu'elle est censée refléter à peu près correctement les temps de travail associés en moyenne aux principaux "produits-services" d'une CAF. Mais être capable d'associer des temps de travail à des "produits" (selon une typologie de ces produits) c'est faire une analyse de productivité du travail.

Ce premier commentaire n'est pas sans importance à nos yeux : la méthode du poids de l'allocataire est une analyse de productivité au sens industriel du terme⁸, avec tout ce que cela peut avoir d'enrichissant du point de vue de la rigueur et de la fiabilité des informations ainsi fournies, mais aussi avec tout ce que cela peut avoir de réducteur lorsqu'il s'agit de services non totalement industrialisables. Lorsque nous nous prononcerons en faveur de méthodes négociées d'évaluation des résultats et des performances, ce sera à la fois avec l'idée d'intégrer l'apport méthodologique incontestable des calculs de productivité en termes de poids de l'allocataire, et avec la conviction qu'on ne peut s'en tenir à de telles méthodes sans risquer d'appauvrir le contenu relationnel du service et

⁸ La méthode antérieure fondée sur le nombre brut d'allocataires ("*noyau dur*") n'était pas une analyse de productivité parce qu'on n'y procédait à aucune évaluation du temps de travail moyen par allocataire. On se contentait de faire comme si ce temps avait la même valeur pour les différentes CAF, sans envisager de standard de temps.

d'atrophier certaines de ses missions "non industrielles". Cela ne signifie pas que ces missions ou dimensions échappent à toute évaluation, bien au contraire. Mais on s'éloigne alors du paradigme de la productivité, qui est celui de la production en série de gammes de biens et services standardisés. Nous avons vu que le système de production qualifié de servicielle pose de nombreuses difficultés lorsqu'il est lu par le biais d'une rationalité industrielle. Dans le cas du mode production de masse de quasi-produits, l'application d'un tel concept reste délicate.

2.1.3. Une question délicate : pondérer certes, mais pondérer quoi ?

Dès lors que l'objectif est d'établir une "vérité des charges de travail" (permettant une certaine équité de traitement des différentes CAF) selon des critères plus fins que celui du nombre d'allocataires, la première difficulté est de définir les unités de "services" ou de "produits-services", chacune de ces unités devant être affectée d'un "poids" représentant le travail nécessaire, en moyenne, pour délivrer le service correspondant.

Cette première question est délicate car elle revient en fait à choisir une définition des "produits-services" des CAF. La méthode antérieure retenait implicitement l'idée que ce produit-service était proportionnel au nombre d'allocataires, mais ne se prononçait pas sur la nature des produits. Or, dès que l'on veut introduire l'idée d'une "complexité" (ou "lourdeur") différente selon les opérations, les prestations ou les cas, il faut une typologie ou une classification des opérations, des prestations, ou des cas.

On rencontre à ce stade une difficulté présente dans la majorité des services, marchands ou non-marchands : la multiplicité des solutions envisageables, la diversité des conceptions possibles et justifiables du produit.

Tout d'abord, on peut se demander s'il faut retenir une définition relevant du "produit direct" (ou output) ou du "produit indirect" (ou résultat, ou "outcome"). Le produit direct se rapporte aux prestations de service, aux actes ou aux "traitements" effectués sur l'objet du service. Cet objet peut être de nature informationnelle (le traitement est par exemple celui d'un compte bancaire, d'un dossier...), technique (un objet à traiter, un système à réparer), humain (un traitement médical, une session de formation). Le résultat désigne les effets ultérieurs de l'acte de service (le

traitement) sur les "objets" traités, sur leur bon fonctionnement, sur leur "état". Sauf exception, la production de résultats ne relève pas d'analyses de productivité mais d'évaluations plus complexes. Nous y reviendrons.

Pour l'instant, compte tenu des objectifs fixés à l'étude, c'est le produit direct et lui seul qui est visé, dans sa relation à la charge de travail. Mais cela ne définit pas pour autant ce produit avec précision. Plusieurs solutions sont en effet possibles. Le "produit direct" (ou "service direct") peut être défini comme :

a) l'ensemble de toutes les interventions sur les dossiers traités et tous les contacts personnels intervenus à ce propos, au cours d'une période de référence. C'est le produit direct comme ensemble d'actes élémentaires ou de tâches élémentaires. Dans le cas d'une banque, c'est l'ensemble des transactions et des opérations effectuées, des contacts au guichet, etc. Cette conception peut être utilisée avec profit (par exemple lorsqu'on examine l'impact de l'informatique bancaire sur la "productivité en termes de transactions"). Elle suppose, comme les autres, une nomenclature ou une typologie des actes élémentaires. Elle ne semble guère pertinente dans le cas de services administratifs dont l'un des objectifs est d'éviter la multiplication des procédures, puisqu'elle revient à admettre que plus il y a de procédures plus il y a de "produits". Mais, il est vraisemblable que son utilisation fournirait des informations utiles sur le contenu concret de la "vie d'un dossier", ou sur l'évolution au cours du temps de la fréquence et du contenu des interventions sur un dossier de type donné. La complexité de la gestion d'une prestation sociale, par exemple, devrait pouvoir s'analyser sur cette base, en la décomposant en actes élémentaires plus ou moins fréquents, plus ou moins consommateurs de temps.

b) l'ensemble des "prestations" destinées aux allocataires (par exemple : le RMI, l'allocation de parent isolé...), chacune étant affectée d'une pondération (par exemple en termes de temps de travail moyen) selon son importance dans le "case-mix" des services. Avec cette définition du "produit", on considère que le "produit-service" d'une CAF est une gamme de prestations, ou de types d'allocations, en entendant ici par prestation l'ensemble des tâches et des services qui concourent à ce que le bénéficiaire d'un type d'allocation ("ayant-droit") soit convenablement traité (qu'il reçoive en temps utile non seulement les sommes ou les avantages qui lui sont dus, au titre de cette allocation, mais des informations, des conseils, etc.). Par "convenablement traité" on signifie

que le niveau de service rendu dépend de conventions sociales qui peuvent varier : le "produit-service" associé à un type d'allocation peut être de qualité variable selon ces conventions ou selon des habitudes et normes culturelles.

Dans le cas d'une banque, cette conception aboutirait à représenter le "produit-service" comme l'ensemble pondéré de ce qu'on appelle les "produits bancaires" (la gamme des services rendus, divers types de comptes, de livrets, de contrats...), chaque "produit" étant multiplié par le nombre de clients concernés et affecté d'un coefficient de pondération qui pourrait être (à défaut d'un prix de marché qui n'existe pas) soit un coût unitaire moyen de gestion, soit une charge moyenne de travail de gestion jugée "convenable".

c) un ensemble de combinaisons de prestations plus ou moins lourdes associées à des "cas" d'allocataires.

Cette définition du produit est moins fréquente que les précédentes dans les analyses du produit direct et de la productivité dans les activités de service. Elle revient à admettre que les types de "cas" qui servent de repère de base à l'analyse et à la mesure ne sont plus des actes ou des tâches élémentaires, ne sont plus des types de contrats, de comptes ou de prestations (allocations), mais sont des combinaisons de ces contrats, comptes ou prestations. Pour prendre une analogie alimentaire, on dira que l'on passe de statistiques en termes de plats servis à des statistiques en termes de "menus", de "couverts", ou de "plateaux".

Une telle position ne peut être justifiée que si de telles combinaisons correspondent à des pratiques de gestion, à des séquences de travail liées entre elles pour différents motifs. Tel est le cas lorsque les agents des CAF traitent plusieurs dossiers, plusieurs prestations, ayant le même bénéficiaire (l'allocataire). Pour chaque allocataire, on peut aisément identifier la combinaison de prestations dont il est destinataire. Dans certains cas, cette combinaison sera limitée à une seule prestation (par exemple : seulement les allocations familiales, seulement le RMI, seulement l'API, etc.). Dans d'autres cas, on trouvera deux, trois allocations ou plus.

La même situation existe dans le cas des banques (plusieurs "comptes"), de l'assurance (plusieurs "contrats"), mais dans ces deux activités on n'a pas, à notre connaissance, tenté d'analyser la charge de

travail (en particulier celle des agences) en fonction du "poids" des clients ou des assurés.

L'analogie la plus forte est celle que l'on peut établir avec l'analyse du "produit" des hôpitaux (de court séjour) en termes de GHM ou groupes homogènes de malades (en anglais: DRG, "*diagnosis related groups*"). L'unité de compte est alors l'admission, pondérée par la complexité relative du "cas" (c'est-à-dire du traitement). Cette complexité relative dépend de la pathologie et d'autres variables (l'âge, l'existence ou non de complications, le sexe, les pathologies associées, le recours à une intervention chirurgicale...), et son "poids" a fait l'objet d'estimations quantitatives fondées pour une large part sur la durée de séjour nécessaire ainsi que sur les coûts globaux du traitement (Gérard de Pouvourville [1990]). Mais il n'y a pas eu d'analyse des temps de travail par chronométrage. Ce n'est pas une analyse de productivité du travail (temps de travail pour des "cas" de divers types). Pourquoi peut-on néanmoins faire une analogie avec la méthode du "poids de l'allocataire" ? Parce que, pour chaque malade admis, le traitement est une combinaison de prestations : médicales, chirurgicales, soignantes, de radiologie, de pharmacie, de restauration, de service de chambre, etc. On pourrait fort bien tenter de définir le "produit" d'un hôpital en estimant séparément les quantités d'actes de chirurgie, radiologie, pharmacie, de journées "d'hôtel-restaurant" (etc.), et en combinant ensuite ces volumes de prestations spécialisées à l'aide de coefficients appropriés. Cela aurait évidemment un inconvénient majeur : il suffirait, pour augmenter le "produit", de multiplier les actes superflus (sur le plan médical) et de prolonger les durées de séjour. Une telle procédure de quantification irait à l'encontre d'une gestion raisonnablement économe des ressources. À l'inverse, définir le "produit" à partir de pathologies ou de "cas" de malades admis, en ayant établi des normes moyennes convenables concernant le poids relatif des traitements, incite plutôt à l'économie de moyens (ou, ce qui arrive également, à "gonfler" dans les statistiques la gravité des cas). On peut s'interroger sur les raisons qui ont fait que la CNAF a opté pour cette solution.

2.1.4. Pourquoi préférer une méthode fondée sur des combinaisons de prestations à une méthode fondée sur nomenclature des prestations elles-mêmes ?

L'argument invoqué dans l'étude des consultants qui semble avoir été retenu par la CNAF est le suivant : *"la démarche analytique par prestations avait peu de chances de déboucher en raison de l'imbrication des actes de liquidation, souvent communs à plusieurs prestations"*.

Cet argument est un peu surprenant et, faute d'éléments d'information supplémentaires, il nous paraît même que l'approche par type de prestation est théoriquement supérieure, qu'elle aurait pu être menée moyennant certaines conventions, et qu'elle est plutôt plus pratique sur le plan de son usage ultérieur comme outil de gestion. Seul un argument de nature empirique sur lequel nous reviendrons pourrait favoriser le choix des combinaisons de prestations, mais cet argument n'est pas invoqué par les consultants et nous ne pouvons pas nous prononcer sur sa validité.

Sur le plan théorique, les principales unités juridiques et gestionnaires de référence dans la CAF sont bel et bien les prestations, de la même façon que ce sont les contrats dans l'assurance ou les "comptes" (au sens large : livrets, plans, etc.) dans le cas des banques. Lorsqu'on explique à un usager la nature des services, des rétributions et des avantages dont il peut bénéficier, c'est en référence à ces prestations. Décrire les produits de l'institution des allocations familiales, c'est d'abord, de toute évidence, décrire l'ensemble de ces procédures avec leurs caractéristiques spécifiques. On est, il ne faut pas l'oublier, dans un domaine de procédures très codifiées dites prestations "légales". Qui plus est, leur nombre est limité (en 1991, une vingtaine).

Sur le plan de la faisabilité de l'étude, il est certain que les choses auraient été un peu plus compliquées puisqu'il aurait fallu premièrement, que les relevés de temps de travail soient à chaque fois affectés à une prestation, et deuxièmement, que certains temps de liquidation pouvant être communs à plusieurs prestations (déclarations de ressources) soient conventionnellement répartis ("imputés") à partir de critères nécessairement imparfaits. Rien de tout cela ne paraît hors de portée de ce genre d'études. Bien au contraire, ces techniques sont monnaie courante dans les études de productivité du travail. Qui plus est, une telle méthode

n'exige pas d'opérer des regroupements d'allocataires (c'est-à-dire de combinaisons de prestations) en fonction de charges de travail voisines.

Sur le plan de l'application ultérieure des résultats obtenus, il est plus facile de dénombrer, dans chaque CAF, les prestations de chaque type, que de reconstituer l'ensemble des profils types d'allocataires et de combinaisons, même si l'informatique rend aisée une telle opération. De plus, dans une très grosse structure administrative dont les unités (CAF) sont réparties sur tout le territoire, le caractère "facile à comprendre" d'une méthode est un atout, à performances techniques semblables.

La présentation de la méthode du poids de l'allocataire a permis de dégager les enjeux d'une telle approche. Elle correspond à une approche industrielle de l'activité des CAF. Nous avons mis à jour certaines insuffisances de construction de cette méthode. Nous allons tenter de dresser maintenant les intérêts et les limites des analyses de productivité dans le cas des caisses d'allocations familiales.

2.2 Intérêts et limites des analyses de productivité dans le cas des CAF. De la productivité à l'évaluation.

Les CAF ont connu une évolution importante de leurs missions. Leur vocation première reste l'aide à la promotion de la famille (son poids financier reste d'ailleurs le plus important). Mais, le logement, les préoccupations sanitaires et la lutte contre la pauvreté viennent s'ajouter à cette mission première (voir l'historique détaillé de ces missions dans le chapitre III).

Face à cette mutation profonde, une forte demande, à la fois de la part de la CNAF et de certains directeurs de CAF, s'est manifestée pour instaurer de nouvelles "règles du jeu" dans l'attribution des budgets de fonctionnement. Une étape importante et incontournable passe par l'évaluation de l'action des CAF. Les mesures de productivité, qu'elles soient simples ou complexes (s'appuyant sur une typologie de cas) permettent dans certains cas de refléter une partie de cette activité. Cependant, elles comportent un certain nombre de limites importantes qu'il s'agira d'analyser. On s'interrogera alors sur la nécessité d'évaluations complexes permettant d'appréhender les performances et les actions des CAF s'appuyant sur une représentation multiple des dimensions du

produit. Il s'agira de mettre en lumière les dangers d'une évaluation centralisée de type "mécaniste" rigide, ne prenant pas en compte la capacité d'innovation et les compétences en matière de service, des organisations et des acteurs. Ces éléments complètent le point de vue global sur la notion de productivité développée dans le chapitre II.

2.2.1. Les apports de la méthode du poids de l'allocataire.

Avant d'aborder la question de l'intérêt d'une telle analyse, nous rappellerons un certain nombre de termes relatifs à l'évaluation des actions publiques.

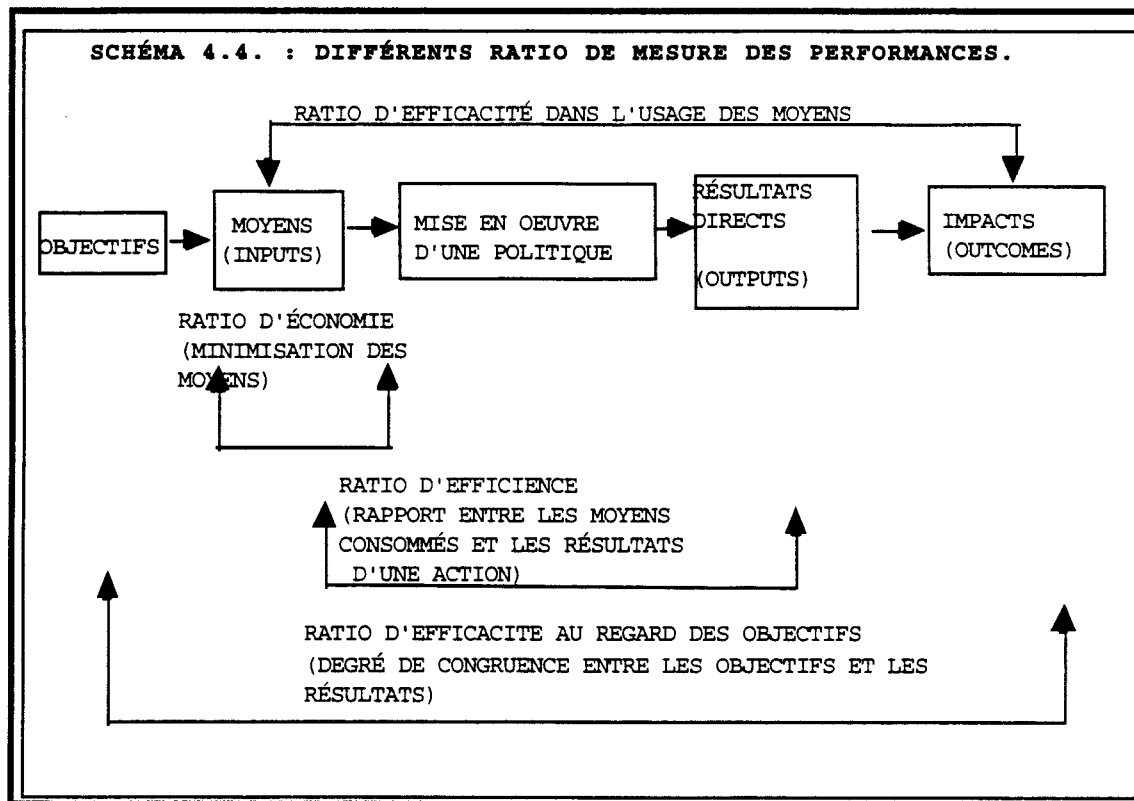
Dans leur "*Handbook of public services management*", Christopher Pollit et Stephen Harrison ([1992]) proposent de distinguer trois critères d'évaluation pour mesurer les performances :

- Un critère d'économie ("*Economy*") qui correspond à une minimisation des ressources (inputs) entrant dans un processus de production.
- Un critère d'efficience ("*Efficiency*") qui est le rapport entre les ressources consommées (inputs) et la production (outputs) à un moment donné. Il s'agit donc d'un ratio de productivité.
- Un critère d'efficacité ("*Effectiveness*") qui correspond au rapport entre le résultat d'une action, son impact (outcome) et les objectifs poursuivis. L'efficacité est ici envisagée par rapport aux objectifs.

Il semble nécessaire d'envisager un quatrième ratio portant sur l'efficacité dans l'usage des moyens. Il s'agit d'établir un ratio mettant en relation les moyens mis en oeuvre et les impacts d'une action publique. La distinction entre ratio d'efficience et d'efficacité correspond dans l'approche de la rationalisation des choix budgétaires à celle qui oppose mesure de résultat direct ou produit immédiat (efficience) et mesure d'impact (Philippe Huet, Jacques Bravo [1973]).

En nous inspirant du schéma d'une approche managériale de l'évaluation d'un programme gouvernemental de John Bourn ([1992], p.28),

nous pouvons illustrer ces différentes notions dans le cadre d'une action publique :



2.2.2. L'intérêt d'analyses de productivité tenant compte de la complexité des cas.

Lorsque le produit d'une activité ne peut être défini que de façon largement conventionnelle, les analyses tenant compte de la complexité des cas permettent d'approcher de manière plus satisfaisante ce que peut être ce produit. On peut alors procéder à des pratiques évaluatives. La méthode du poids de l'allocataire, les approches en terme de classes de sinistres ou de contrats et les approches de groupes homogènes de malades sont des tentatives pour définir et mesurer les activités de service.

Quel est par exemple le produit des services d'assurance ? Jean Gadrey ([1994]) recense trois définitions principales de cet output : le montant des primes reçues ou émises, les indemnités, c'est à dire les sommes versées aux associés et la valeur ajoutée au coût de transformation des primes ou indemnités. Ces différentes définitions ne reflétant que très partiellement

l'activité réelle du service d'assurance, Jean Gadrey propose une méthode, inspirée du cas hospitalier, pour mesurer en termes réels l'importance des services rendus sur la base de "groupes de sinistres". Il définit l'activité réelle de l'assurance de dommages *"comme étant une activité de gestion d'argent et de titres de propriété selon les règles fixées contractuellement (polices) et visant de façon ultime (fonction principale) à assurer la réparation financière des pertes subies par certains membres d'un collectif lorsque certains événements à risques (sinistres) surviennent, ce qui suppose l'exercice de tout un ensemble de fonctions composantes de collecte et de redistribution des ressources, de détermination des règles du jeu (tarifs et garanties) d'analyse des risques et des sinistres, de règlement, etc."*(Jean Gadrey [1994], p.205).

La méthode d'évaluation des services rendus d'une activité va alors consister à mesurer la quantité de cas traités dans le cadre de cette activité, à déterminer ensuite la complexité de ces cas (en construisant des "groupes homogènes"), et enfin à évaluer l'intensité des services fournis par niveau de complexité des cas. Une telle méthode, ainsi que l'approche en termes de catégories de contrats, permet de définir théoriquement la quantité en "volume" des services rendus. Elles posent toutes deux de sérieux problèmes de mise en oeuvre.

Nous avons vu que l'approche du poids de l'allocataire, consistant à déterminer une unité de compte au vu de la charge de gestion de "groupes homogènes de prestations" (GHP), s'apparente aux méthodes d'évaluation des groupes homogènes de malades. Par analogie avec celles-ci, nous pouvons mettre en avant plusieurs avantages de ce type de méthode dans le cas des CAF.

D'un point de vue théorique, l'approche du poids de l'allocataire est une approche de contrôle de gestion. Il s'agit de constater et de comparer des écarts de coûts entre différentes CAF. Gérard de Pourvouville ([1990]) détermine dans le cas des groupes homogènes de malades trois critères de pertinence que nous pouvons transposer dans le cas de la méthode du poids de l'allocataire. Les coûts étant supposés corrélés avec des combinaisons de prestations, un premier critère de validation est la part de variance expliquée par ces coûts. Cependant, dans le cas présent, l'analyse des variances ne semble pas avoir été effectuée, ce qui limite la validité des groupements effectués.

Le deuxième critère concerne la forme des lois de distribution des coûts dans chaque combinaison de prestations. En effet, pour pouvoir en

toute rigueur statistique analyser des écarts de coûts, la loi de distribution doit être proche de lois connues (lois normales, log. normales). On est alors capable d'interpréter des coefficients de variation tel que le rapport de l'écart-type à la moyenne. Les groupes les plus homogènes sont alors ceux qui présentent le coefficient de variation le plus faible. À nouveau, on peut déplorer l'absence d'un tel calcul dans l'étude du poids de l'allocataire. On peut s'interroger sur la forme de la fonction de coût. Celle-ci est-elle seulement fonction des combinaisons de prestations ou est-elle dépendante d'autres variables ?

Le dernier critère porte sur la vraisemblance des regroupements effectués. En effet, un groupe homogène du point de vue statistique peut ne pas être pertinent du point de vue de la gestion. Par exemple, les diverses combinaisons de prestations sont-elles plus ou moins fréquentes ?

D'un point de vue pratique, on peut dégager trois principaux intérêts à ce type de démarche. Le premier concerne les relations contractuelles qu'entretiennent la caisse nationale d'allocations familiales et l'État. Dans le cadre de négociations budgétaires portant sur l'ensemble de la branche famille, la CNAF peut justifier une politique de gestion saine des fonds publics à travers le contrôle de ces coûts et une politique de réduction des écarts de coûts entre CAF.

À profil d'allocataires identique (c'est à dire ici de combinaisons de prestations), l'analyse des écarts de coûts doit permettre en principe de savoir si une CAF est plus ou moins bien gérée ou si les écarts s'expliquent par d'autres raisons (par exemple, des circonstances exceptionnelles). La prise en compte des publics différents d'allocataires selon les CAF donne sens aux comparaisons. Dans un but d'équité de traitement entre les CAF ayant des populations d'allocataires identiques, l'approche en terme de poids de l'allocataire doit permettre une meilleure répartition du budget global entre les CAF. On peut s'interroger sur la justesse d'une répartition des fonds selon un critère simple comme celui du nombre d'allocataires. Si ce mode d'attribution des fonds a longtemps fait l'objet d'un consensus (implicite ou explicite), il ne fait plus l'unanimité. En effet, lorsque la mission des CAF consistait pour l'essentiel à verser des prestations à un public familial relativement homogène, un critère comme celui du noyau dur semblait justifié. Chaque CAF recevait une dotation de fonctionnement proportionnelle à son nombre d'allocataires, allocataires relativement homogènes du point de vue du coût de gestion. Cependant, l'évolution des

missions des CAF, de plus en plus confrontées à des catégories de population très différentes (exclus, handicapés, étudiants...) réparties de façon très inégales, induit la recherche d'un nouveau consensus afin d'obtenir une nouvelle clef de répartition des budgets, ressentie comme plus juste.

Le troisième intérêt rejoint le précédent dans la recherche d'un traitement plus équitable. Il s'agit d'équilibrer les charges de travail entre les différentes unités d'une CAF. La méthode du poids de l'allocataire peut être un outil de gestion interne. En prenant en compte la complexité de traitement des dossiers, on peut répartir le travail de façon plus juste. On pourra alors rechercher les causes des écarts de productivité entre les liquidateurs ou entre les services. Si une méthode de ce type peut (malgré ses insuffisances statistiques actuelles) permettre à la fois une meilleure gestion des deniers publics et une répartition des charges de travail, il n'en demeure pas moins qu'elle comporte un certain nombre de limites.

2.2.3. Limites des analyses de productivité.

La notion de productivité a été créée pour mesurer l'efficacité de la production de biens tangibles, reproductibles et relativement standardisés, essentiellement dans le domaine de l'industrie (voir chapitre II). Plusieurs raisons font que ce concept ne peut pas s'appliquer, ou qu'il ne le peut que moyennant de fortes conventions, dans certaines activités de service.

A) le problème de la définition du "produit"

Une des difficultés majeures est de définir des unités techniques de mesure du produit ou de la prestation. Certaines activités des caisses d'allocations familiales semblent pouvoir faire l'objet de mesures de productivité puisque le produit de l'activité est relativement bien identifié et standardisé. Il est alors possible d'établir une nomenclature d'actes élémentaires servant de base de calcul. La première dimension du système de production des CAF paraît satisfaire aux exigences de calcul de productivité. Par contre, certaines activités des CAF peuvent difficilement faire l'objet de mesures, sachant que le produit-service est de nature conventionnelle. L'activité des CAF ne se réduit pas à la "liquidation" des dossiers mais comporte une relation directe de service aux usagers, que ce

soit dans le champ des prestations légales ou dans celui de l'action sociale où le problème est encore plus accentué. Jean Gadrey [1992] identifie deux facteurs essentiels pour comprendre la non pertinence du concept de productivité pour certaines activités marchandes : l'intensité informationnelle et le degré d'assistance directe. Cette analyse peut s'appliquer au secteur non marchand. L'intensité informationnelle va désigner "*le contenu du service fourni en informations utiles*" (Jean Gadrey [1992], p.54). La complexité croissante des prestations légales semblerait indiquer, selon les responsables des CAF (hypothèse qu'il s'agira de vérifier), que le travail des liquidateurs, notamment à l'accueil, comporte une intensité informationnelle de plus en plus grande et cela d'autant plus que les moyens informatiques permettent de traiter des flux d'information considérables. Les mesures de productivité rencontrent de sérieuses difficultés pour appréhender cette dimension. Le degré d'assistance directe, associé à la fonction de réduction d'incertitude et à celle de prévention semble devenir une composante essentielle du travail des agents des CAF. L'introduction et le développement de la polyvalence réglementaire (connaissance des modes d'attribution de l'ensemble des prestations) et fonctionnelle (capacité de traitement des dossiers mais aussi d'accueil physique et téléphonique des allocataires) a accentué cette prise en charge. Tous ces points seront développés dans le chapitre VI relatif pour l'essentiel à la relation de service et au travail des techniciens.

B) le problème de la qualité de service

Une autre limite des analyses de productivité est liée à la prise en compte de normes de qualité dans les traitements, et de normes relationnelles. On peut se demander si la qualité du produit-service est la même pour toutes les CAF. Pour cela, il est nécessaire d'élaborer un ensemble de critères permettant d'évaluer cette qualité. Nous avons vu qu'il n'existe qu'un suivi relativement pauvre de la qualité. Le contrôle de qualité de type industriel ne peut appréhender ni la dimension civique ni la dimension relationnelle de l'activité. D'autres approches sont nécessaires pour élaborer une véritable économie de la qualité (encadré 4.3). Par ailleurs, la dimension collective de ces services n'est pas prise en compte.

ENCADRE 4.3. : LES DIFFERENTES DIMENSIONS DE LA QUALITE.

Dans le cadre de réflexions sur le problème de la qualité menées au sein de la branche famille, Pierre Strobel ([1996]) résume les différentes approches de cette notion. Il dégager cinq conceptions possibles de la qualité :

- 1- La qualité des produits distribués par la CAF : conformité, exactitude, délais...
- 2- La qualité des services rendus aux allocataires en accompagnement des prestations versées : qualité de la relation de service avec les allocataires, qui suppose notamment que l'on apprécie leur satisfaction vis-à-vis des services rendus.
- 3- La qualité du processus de production : qualité globale du travail effectué qui ne peut se résumer à la conformité aux règles procédurales.
- 4- La qualité des interventions sociales des CAF qui passe fondamentalement par la qualification des professionnels de terrain.
- 5- La qualité d'impact, l'efficacité sociale de l'ensemble de l'action de l'institution, qui ne peut s'apprécier qu'au travers de processus d'évaluation contradictoire, tenant compte des missions confiées par le législateur, des moyens alloués aux organismes et de leur utilisation, des besoins et des comportements des allocataires.

Notre travail qui vise à "décortiquer" les différentes caractéristiques du produit pourrait servir de base à une économie de la qualité, englobant toutes les dimensions des services publics.

C) Le problème de la prise en compte des missions non standardisables.

Des missions non prises en compte par ce type d'analyse en limitent la portée. Il s'agit des missions d'action sociale des CAF et des missions non standardisables de la gestion administrative. Bien que l'analyse du poids de

l'allocataire ne concerne que la gestion administrative (l'action sociale bénéficiant d'un budget particulier), on peut s'interroger sur les missions de ces deux services. L'approche sociale des prestations légales, l'évolution du métier de liquidateur vers le rôle d'agent social, viennent brouiller la distinction entre la gestion administrative et la gestion sociale d'un dossier. Une évaluation globale des actions d'une CAF nécessiterait le "décloisonnement" de ces fonctions afin de saisir le produit-service dans son intégralité. Notre analyse du système de production va dans ce sens et permet de mieux saisir les particularités de l'activité des caisses.

L'approche du poids de l'allocataire concerne le résultat, supposé par ailleurs quantifiable, des actions des CAF. C'est donc une mesure d'efficience. Cependant, l'évaluation des activités d'une CAF concerne à la fois les conditions de production des prestations mais aussi le "rôle de promotion" de la famille (rôle traditionnel) et le rôle dans la lutte contre l'exclusion (missions civiques). Les indicateurs de productivité ne mesurent pas les effets dans le temps d'une action publique. Quel horizon temporel doit-on retenir pour évaluer les impacts d'un programme public ?

D'autre part, un ratio, quel qu'il soit, va reposer sur des normes ou conventions. Une démarche évaluative qui ne soit pas considérée uniquement comme une simple mesure mettra à jour ces systèmes de valeur et les tensions qui peuvent exister entre différents registres de justification. Nos premières investigations font apparaître de fortes tensions dans la définition même des missions CAF. L'approche de "*l'économie de la grandeur*", mobilisée pour analyser le produit, permet de mettre à jour ces registres de valeurs.

Si les ratios de productivité peuvent, dans certains cas, servir de base à une première réflexion sur l'action publique, ils ne constituent pas une méthode d'évaluation parce qu'ils ne permettent pas de saisir les dimensions qualitatives du service, ni le caractère approprié de l'action au regard de certains objectifs ou de certaines valeurs.

2.3. Vers des méthodes d'évaluation plus complexes.

L'évaluation des actions publiques est au centre de la modernisation de l'État. La circulaire du 23 février 1989, qui a pour objet le renouveau du service public, entend imposer aux administrations un "devoir d'évaluation" (voir chapitre I). Mais pourquoi évaluer et quels types d'évaluation ? Quels sont les problèmes que posent ces évaluations ?

2.3.1. Pourquoi évaluer l'action des CAF ? Quels types d'évaluation ?

Nous pouvons avancer plusieurs raisons qui rendent nécessaire l'évaluation des actions des CAF. Premièrement, dans un contexte budgétaire difficile, il est souhaitable d'allouer de façon optimale les ressources entre les différentes CAF (nous avons déjà très largement développé ce point). Deuxièmement, les mesures d'efficacité permettent d'analyser et d'évaluer le processus de production et de comparer dans une certaine mesure l'efficacité productive des différentes CAF. Troisièmement, les méthodes d'évaluation devraient permettre de clarifier les conceptions du "produit-service" des CAF et de répondre à un ensemble de questions importantes : Quel accord existe-t-il sur la mission des CAF ? La confrontation des différents systèmes de valeurs peut-elle aboutir à un compromis ? Comment se hiérarchisent les différentes valeurs ? Les considérations économiques doivent-elles être les premières variables prises en compte dans l'action des caisses et notamment en ce qui concerne les politiques sociales ? Comment peut-on concilier des préoccupations économiques avec des préoccupations de justice sociale ? Par ailleurs, comment l'utilisateur intervient-il et comment est-il pris en compte ?

Les méthodes d'évaluation alors envisagées comporteront des dimensions non seulement techniques (quantifiables), mais aussi politiques. Une évaluation plurielle mettra en lumière le jeu des acteurs et la légitimité des différentes conceptions de leurs missions. Dans son ouvrage "Évaluation des actions publiques", Eric Monnier propose une approche pluraliste de l'évaluation. L'évaluation pluraliste vise "à apprécier le bien fondé d'une intervention publique à partir de la confrontation de ses effets

aux systèmes de valeur en présence" (Eric Monnier [1993],p. 62). L'évaluation pluraliste, est donc une méthode complexe et multicritères (voir chapitre II). Le rôle de l'évaluateur est celui d'un "maïeuticien" permettant de faire émerger les justifications possibles, les enjeux des acteurs, et de faire converger ces points de vue. L'évaluation est insérée dans un processus d'apprentissage.

Si l'approche pluraliste de l'évaluation permet de mieux cerner, dans leur diversité, les missions d'une organisation (mais à quels coûts ?), elle ne résout pas toutes les interrogations notamment celles portant sur la formation d'un accord en cas de divergences irréductibles. Un des objectifs de notre recherche est d'examiner ce point pour pouvoir apporter des réponses à ces questions.

2.3.2. Les dangers d'une évaluation trop "mécaniste"

Si l'évaluation des actions publiques permet de mieux cerner l'éventail des conceptions des missions d'une organisation telle qu'une CAF, elle risque d'être un frein à l'innovation. En effet, l'évaluation va créer un "*filtre évaluateur*" (selon Véronique Malleret [1993]) en désignant les actions reconnues et valorisées. Les ajustements locaux nécessaires à la prise en compte de demandes singulières ne seront pas valorisés. Le liquidateur doit parfois "*bricoler*" dans son travail pour faire face à des situations imprévues notamment en "*forçant*" le système informatique. Les normes conventionnelles d'évaluation, celles qui désignent les activités officielles, instaurent une régulation de contrôle pouvant affaiblir les régulations autonomes indispensables à l'exécution du travail réel (Jean-Daniel Reynaud [1989]).

Une évaluation trop "centralisée" ne pourra prendre en considération le contexte de réalisation, ni le rôle des allocataires dans la coproduction du service. La logique du service public va imposer un traitement indifférencié des usagers. Cependant, dans leur travail quotidien, les agents rencontrent des demandes individuelles et doivent parfois innover pour répondre à certaines situations non prévues (mais aussi non prévisible). Des normes codifiées d'évaluation ne pourront prendre en compte ce type d'adaptation.

Au delà de l'intérêt intrinsèque de la méthode du poids de l'allocataire, nous avons voulu montrer, à travers son exposé relativement développé⁹, la prégnance de la logique industrielle dans l'appréhension de l'activité des CAF. D'ailleurs, cette approche a été confirmée par un directeur de l'une des CAF étudiée qui parle "*d'une approche industrialisée des processus et du produit des CAF*". Nous avons privilégié une lecture particulière de cette méthode en axant nos préoccupations sur le problème de l'évaluation du produit. Cependant, nous sommes conscients que cette méthode peut se révéler beaucoup plus riche dans son utilisation. Elle peut notamment s'interpréter comme un mécanisme incitatif dans la mesure où il inciterait chaque agent (les CAF) à dire "la vérité", sur les coûts de production par exemple. Néanmoins, le problème de la construction sociale du produit ne se réduit pas à un problème informationnel. Il s'agit avant tout d'aboutir à un consensus sur les différentes dimensions du produit. Le problème de la connaissance des coûts et des mécanismes incitatifs est second par rapport à notre problématique qui vise à fournir une grille d'analyse de ces services complexes. La méthode du poids de l'allocataire, qui est une approche productiviste de l'activité, est un moyen privilégié pour appréhender cette dimension industrielle. Dans leur étude sur la modernisation des CAF, Nathalie Bardaille et Jean-Luc Outin ([1992], p.40) parlaient de "*CAF pro*", pro signifiant pour eux professionnel. Nous pouvons reprendre ce terme mais en lui donnant le sens de productivité. Cette "*CAF PROductivité*" reste une image dominante pour l'ensemble des acteurs.

Nous pouvons tenter, dans la dernière section, de synthétiser les différentes caractéristiques industrielles de l'activité des CAF. Toutefois, avant de réaliser un tel inventaire, il nous semble nécessaire de réinterroger le monde industriel tel qu'il apparaît dans "les économies de la grandeur". Un tel examen critique mettra en lumière les insuffisances éventuelles de cette approche pour analyser les activités des organisations industrielles et bureaucratiques. On envisagera alors à une analyse en terme de "mondes de production".

⁹On pourra trouver d'autres développements dans deux autres publications : Adjerad Saïd, Gadrey Jean [1994], *l'évaluation des performances des caisses d'allocations familiales : intérêts et limites d'une analyse de productivité sophistiquée*, Journée d'études CLERSE, 13 juin, 33 p. Adjerad Saïd, Gadrey Jean [1995], *Mesurer et évaluer les performances des services : la méthode du poids de l'allocataire des CAF*, Recherches et Prévisions, Décembre, n° 42, p. 63-72.

SECTION III. LE MONDE INDUSTRIEL "DES ÉCONOMIES DE LA GRANDEUR" À L'ÉPREUVE DES CARACTÉRISTIQUES INDUSTRIELLES DE L'ACTIVITÉ DES CAF.

Après avoir rappelé les grands traits du monde industriel tels qu'ils apparaissent dans les "*Économies de la grandeur*", nous nous efforcerons d'en montrer les limites pour un examen détaillé des activités d'un organisme public de service à vocation sociale. Puis, nous proposerons notre propre grille d'analyse du "monde", ou plutôt des "mondes industriels", en privilégiant la nature du service rendu. Enfin, nous élaborerons un tableau synthétique, résumant les principales caractéristiques industrielles du produit des caisses d'allocations familiales.

3.1. L'approche industrielle selon les "*Économies de la grandeur*".

Le monde industriel est l'un des six mondes qui composent l'architecture théorique des "*Économies de la grandeur*". Il s'agit avant tout d'une conception analytique, d'un idéal-type et non d'une description minutieuse des modes de production à un moment donné de l'histoire. On est d'emblée à un degré élevé d'abstraction. D'ailleurs, les deux auteurs précisent que leur approche de l'industrie est générale et qu'elle ne s'applique pas uniquement au monde de l'entreprise : "*Le monde industriel est celui où trouvent leur place les objets techniques et les méthodes scientifiques. La terminologie retenue ne doit donc pas conduire à penser que ce monde s'inscrit en totalité dans les limites de l'entreprise. Inversement, le fonctionnement d'une entreprise ne saurait être compris à partir d'un seul recours à des ressources relevant de ce monde, même si la visée d'une production efficace qui repose sur des investissements fonctionnels tire sa justification de l'ordre industriel* " (Luc Boltanski, Laurent Thévenot [1991], p. 253).

Dans le cadre théorique des "*Économies de la grandeur*", l'accent est mis sur le résultat de l'action. Le principe supérieur commun du monde industriel est la performance, celle-ci renvoie à la réduction des coûts grâce à

des gains de temps. Les mesures de productivité apparaissent comme le fondement de ce monde. D'ailleurs, on peut remarquer que les deux auteurs ont choisi l'ouvrage de M. Perrot ([1980]), "*Productivité et conditions de travail, un guide diagnostique pour entrer dans l'action*", afin de décrire la réalité de ce monde industriel.

Luc Boltanski et Laurent Thévenot appréhendent la notion d'industrie en se référant aux critères quantifiables d'évaluation de l'activité comme le souligne clairement Jean Gadrey :

"Dans certains cas, l'industrialisation souhaitée (ou redoutée) se réfère, plus qu'à un modèle d'organisation industrielle du travail, à des méthodes de gestion et de mesure des performances, souvent liées à la recherche prioritaire de gains de productivité et de réduction de coûts standard. On peut certes penser que l'usage effectif de tels critères doit avoir des incidences organisationnelles, mais ces dernières peuvent ne pas être directement évoquées. Une telle représentation de l'industrialisation n'est pas sans rapport avec l'analyse que proposent Luc Boltanski et Laurent Thévenot du monde commun industriel, dans lequel le principe supérieur est celui de l'efficacité des êtres, leurs performances, leur productivité" (Jean Gadrey [1994], p. 171).

S'il est indéniable qu'il n'y a pas explicitement de référence à un modèle organisationnel, on peut cependant lire en filigrane l'influence très forte d'un type d'organisation. Le monde industriel des "*Économies de la grandeur*" est avant tout celui de l'entreprise fordiste des années de forte croissance. On peut rappeler les grands principes de ce modèle. D'un côté, les principes de l'organisation scientifique du travail permettent des gains de productivité qui engendrent une production de masse de biens standardisés. De l'autre, une consommation de masse vient répondre à la nécessité d'absorption de la production. C'est ce modèle productiviste qui sert de référent au monde industriel.

"Les relations naturelles sont celles que réclame le fonctionnement régulier des êtres de nature industrielle. Elles s'adosent donc aux qualités des objets identifiés. Au premier chef, elles mettent en oeuvre des facteurs de production organisés dans des structures ou systèmes composés de rouages ajustés, d'engrenages adaptés, d'interactions. Les liaisons fonctionnelles sont établies sur le mode du nécessaire, du requis " (Luc Boltanski, Laurent Thévenot [1991], p. 259).

On retrouve ici les grandes lignes de la bureaucratie mécaniste publique analysées par Henry Mintzberg ([1982], p. 290) : existence d'un flux de travail hautement rationalisé, tâches simples et répétitives, environnement stable et simple, système technique simple...

Il était indispensable de faire un retour sur le modèle de Luc Boltanski et Laurent Thévenot afin de préciser leur conception du monde industriel. Cette approche sera complétée dans la suite du chapitre. Elle est pour nous indispensable pour saisir le double système de production des caisses d'allocations familiales. Dans le cadre des "*Économies de la grandeur*", la rationalité industrielle équivaut à la rationalité économique (Jean Gadrey [1994], p. 172). Si la logique économique (gains de productivité) est un élément clef pour comprendre le fonctionnement des organisations, il n'en demeure pas moins qu'il faut enrichir le modèle pour appréhender la production de services complexes des grandes bureaucraties publiques.

3.2. La construction de "mondes types de production " pour analyser les CAF.

Compte tenu du caractère très général de l'approche des "*Économies de la grandeur*"¹⁰, et de notre propre problématique faisant jouer un rôle central aux "produits", il est apparu nécessaire de mobiliser d'autres travaux, relativement proches dans leurs démarches, pour présenter une cartographie détaillée des "mondes types de production " applicables aux CAF. Il s'agit tout d'abord de nous inspirer des analyses en termes de "*Mondes de production*" développées par Robert Salais et Michael Storper ([1993]). À partir d'un examen comparé de la spécialisation internationale de produits, les deux auteurs proposent une construction théorique originale, basée non sur une approche ricardienne des avantages comparatifs mais autour de "produits". Le produit a ici une définition particulière :

¹⁰On peut rappeler que les deux auteurs fondent la "*cité industrielle*" sur la philosophie politique de Saint-Simon. Saint-Simon prônait une société industrielle qui serait dirigée par des technocrates plutôt que par des politiques et dont les fondements reposeraient sur les compétences. Il n'y aurait alors qu'un modèle idéal de société.

"Un produit fabriqué et échangé apparaît dans sa réalité concrète comme le résultat d'un processus de coordination entre producteurs et demandeurs où l'accord sur la qualité du produit se construit dans le même temps que le produit se fabrique" (Robert Salais, Michael Storper, p.42).

La nature des différents produits va donner naissance à quatre mondes possibles de production : "*le monde de production interpersonnel*," "*le monde de production marchand*", "*le monde de production immatériel*" et "*le monde de production industriel*". Les mondes possibles sont des idéaux-types qui sont composés d'un ensemble d'éléments (encadré 4.4.). De cette construction théorique complexe, nous retiendrons l'idée maîtresse d'une diversité des mondes possibles correspondant à des configurations différentes. Cependant, leur cadre d'analyse reste industrialiste et s'applique mal aux activités de service (Jean Gadrey [1996]). Il est à remarquer que l'étude empirique, très documentée, présentée dans les parties II et III de leur ouvrage, porte essentiellement sur des systèmes de production complexe du secteur secondaire. Il n'y a pas d'exemple d'entreprise du secteur tertiaire et encore moins de services sociaux. On ne peut rendre compte de la diversité et de la richesse des activités rendues par des professionnels et des non professionnels de ces services sociaux uniquement avec cet appareillage théorique. Pour affiner notre examen du système de production des CAF, nous solliciterons alors les travaux de l'équipe de Renaud Sainsaulieu ([1995]) portant sur les "*mondes sociaux de l'entreprise*". Il s'agit plus précisément du chapitre neuf consacré à l'"*entreprise bureaucratique*". L'analyse de l'évolution actuelle des grandes bureaucraties peut apporter un éclairage nouveau sur les mutations des CAF.

ENCADRÉ 4. 4. : LES MONDES DE PRODUCTION DE ROBERT SALAIS ET MICHAEL STORPER.

Il n'est pas dans notre intention de présenter l'ouvrage fondamental de Robert Storper et Michael Storper. L'objet de leurs préoccupations, l'identité économique de la France, est beaucoup plus vaste et plus ambitieux que notre propre sujet. Il serait réducteur de ne retenir de leur apport conceptuel que les éléments présentés dans cette synthèse. Nous voulons simplement fournir un éclairage sur quelques concepts qui permettent de mieux comprendre notre propre construction théorique.

Afin d'analyser les "*mondes réels*" de production, Robert Salais et Michael Storper élaborent quatre "*mondes possibles*" de production. Ces mondes possibles constituent des figures pures dont les combinaisons sont à la base des mondes réels de production. Leur démarche est clairement explicitée lorsqu'ils présentent les conditions de leur cadre théorique (p.31-32) :

- 1- il existe plusieurs mondes possibles de production, chacun centré sur un type de produit.
- 2- chaque monde possible de production apparaît comme un schème de coordination entre les personnes mobilisées autour du produit.
- 3- chaque monde possible de production est un monde conventionnel... Ces conventions sont relatives à l'activité de travail (de production) et à l'activité d'échange. Aux différents mondes possibles sont associées des conventions différentes.
- 4- chaque monde possible de production est un monde d'objets... Ces objets sont qualifiés différemment selon les mondes possibles.
- 5- chaque monde possible de production est un monde de personnes. La coordination dans un monde se fait dans le cadre d'une action collective conduite par un ensemble de personnes.
- 6- les conventions ont comme caractéristique d'être engendrées par les acteurs eux-mêmes dans les situations dont ils font l'expérience. Les causes d'action collective propres à la fabrication et à l'échange de tel ou tel produit se développent selon un processus d'apprentissage qui corrige les actions et les anticipations.
- 7- les mondes réels de production (ceux de la vie économique courante) résultent de l'action des personnes. Ils ne relèvent pas d'une loi extérieure

7- les mondes réels de production (ceux de la vie économique courante) résultent de l'action des personnes. Ils ne relèvent pas d'une loi extérieure qui pourrait alors être postulée par le théoricien, comme le fait l'approche standard de la théorie économique.

C'est ce cadre d'analyse que nous retenons pour notre propre investigation des mondes de production des CAF. Nous ne nous appuyons donc pas sur les 4 mondes possibles décrits par les auteurs. Nous pouvons simplement rappeler à titre d'illustration, les caractéristiques de ces différents mondes. Pour cela, nous utiliserons très largement la lecture qu'en fait Jean Gadrey ([1996]) :

TRAVAIL PRODUIT	SPÉCIALISÉ (professionnels, experts)	STANDARD (routines)
<p>DÉDIE (sur mesure)</p>	<p>MONDE INTERPERSONNEL</p> <p>Ensemble de produits spécialisés et dédiés, produits fabriqués de façon unique, l'incertitude est maximale</p> <p>Production d'équipements spécialisés, d'activités fondées sur le métier</p>	<p>MONDE MARCHAND</p> <p>Ensemble de produits standard dédiés fabriqués selon une convention de standardisation mais dont la série unique répond à un instant donné à la demande particulière d'un client</p> <p>Production industrielle flexible</p>
<p>GÉNÉRIQUE (anonyme)</p>	<p>MONDE IMMATERIEL</p> <p>Ensemble de produits spécialisés génériques, le producteur définit pour la collectivité la nature et l'usage de produits relevant de son domaine spécialisé d'action</p> <p>Production des activités de création, de recherche</p>	<p>MONDE INDUSTRIEL</p> <p>Ensemble de produits destinés, chacun en vertu d'une convention de consolidation, à un marché général et fabriqués selon une convention de standardisation qui s'étend des actes de travail à la technologie et au produit.</p> <p>Production tayloriste-fordiste de grande série</p>

Nous proposons de construire des "mondes types de production" applicables aux CAF à partir de l'hypothèse centrale de notre thèse, c'est à

dire la construction sociale du produit des organismes publics à vocation sociale. Afin de saisir cette dynamique, nous allons croiser deux variables essentielles pour appréhender cette construction. Il s'agit d'une part du degré de flexibilité du service rendu et d'autre part du degré de coproduction du service par de l'allocataire. Sur le premier axe, on trouve à une extrémité les services non standardisés (service sur mesure) et à l'autre des services totalement standardisés. Le second axe est gradué entre coproduction forte et une participation faible. Nous obtenons alors quatre mondes possibles que nous pouvons visualiser dans le tableau 4.2. suivant :

TABLEAU 4.2. : DES MONDES TYPES DE PRODUCTION APPLIQUÉS AUX CAF

<p>Degré de flexibilité du produit</p> <p>Degré de co-production par l'allocataire</p>	<p>SERVICES NON STANDARDISÉS</p>	<p>SERVICES STANDARDISÉS</p>
<p>FORTE</p> <p>Principales caractéristiques</p>	<p>MONDE DE LA BUREAUCRATIE PROFESSIONNELLE ET PARA-PROFESSIONNELLE OUVERTE OU DE LA BUREAUCRATIE RELATIONNELLE</p> <p>(système II du schéma n°4.3.)</p> <p>Accent mis sur la relation de service</p>	<p>MONDE NÉO-BUREAUCRATICO-TAYLORIEN OU DE LA BUREAUCRATIE CONSUELLE</p> <p>(système I du schéma n°4.3.)</p> <p>Accent mis sur la qualité de type industriel : délai, exactitude des paiements...</p>
<p>Travail et règles de travail</p>	<p>Reconnaissance d'une certaine autonomie des agents de base de la gestion administrative avec début d'une reconnaissance institutionnelle des savoirs professionnels.</p> <p>Professionnalisme des acteurs de l'action sociale.</p> <p>Qualité professionnelle et du métier</p>	<p>Reconnaissance d'une certaine autonomie des agents de base (mais pas de reconnaissance institutionnelle des savoirs professionnels)</p>

<p>Conception du service public</p>	<p>Conception du service public : faciliter la mise en oeuvre des politiques publiques. Interpréter les règles afin de satisfaire l'utilisateur. Organiser la "voix" des usagers permettant une remontée des informations.</p>	<p>Conception du service public : oscillation entre un traitement indifférencié des usagers et un traitement différencié par grandes catégories d'allocataires (allocataires usagers, exclus, citoyens et les abonnés)</p>
<p>Conception du produit et des performances</p>	<p>Produit : services personnalisés, produits sur -mesure</p> <p>Indicateurs de performance : inexistant à l'heure actuelle</p>	<p>Produit : gammes diversifiées de services ou de quasi-produit</p> <p>Indicateurs de performance : productivité et indicateur de qualité industrielle (accessibilité de l'accueil, régularité des paiements...)</p>

FAIBLE	MONDE DE	MONDE BUREAUCRATICO-
	L'ADHOCRATIE AU SEIN	TAYLORIEN
	D'UNE BUREAUCRATIE	
	(une partie du système II du	(système I du schéma n°4. 3)
	schéma n°4. 3)	
Principales caractéristiques	Accent mis sur la création	Accent mis sur les routines
-----	-----	-----
Travail et règles de travail	Mode privilégié de l'action	Travail standardisé . Codage
	sociale non administrative.	administratif. Application stricte
	Liberté dans la création	de la réglementation. Peu
	originale. Travail non prescrit.	d'autonomie des agents.
	-----	Travail prescrit.
-----	-----	-----
Conception du service public	Trouver des réponses	Traitement indifférencié des
	individuelles ou collectives aux	administrés , continuité, égalité
	différents problèmes.	-----
-----	-----	-----
Conception du produit et des	Produit : créations, actions	Produit : masse , standardisé
performances	spécifiques	Indicateurs de performance :
	Indicateurs de performances :	productivité,
	Le degré de nouveauté,	exactitude réglementaire de
	originalité des réponses	la législation.

Cette analyse fait apparaître quatre grands types : Le monde bureaucratico-taylorien, le monde néo-bureaucratico-taylorien, le monde de la bureaucratie relationnelle et celui de l'adhocratie au sein d'une bureaucratie. Nous allons pouvoir synthétiser l'ensemble des éléments progressivement introduits, afin de comprendre le système de production complexe et ses mutations récentes. Le tableau 4.2 nous permet d'explicitier le schéma 4.3 relatif au double système de production. Il nous permet de le compléter et de lui donner toute son épaisseur. Nous allons focaliser notre attention sur les deux mondes de production qui nous semblent relever

d'une approche industrielle. Il s'agit des mondes baptisés bureaucratiko-taylorien et néo-bureaucratiko-taylorien ou bureaucratie consensuelle. Nous étudierons les deux autres modèles, monde de la bureaucratie professionnelle et para-professionnelle ouverte, et monde de l'adhocratie au sein d'une bureaucratie, dans la suite de notre travail (chapitre V). Nous verrons que ceux-ci ne relèvent pas d'une approche industrialiste et il sera nécessaire de faire appel à d'autres travaux pour saisir ces caractéristiques du produit des CAF.

3.3. Les caractéristiques industrielles du produit des CAF.

L'une des difficultés majeures pour appréhender le système de production des CAF est que celui-ci repose sur deux grands principes : le principe taylorien d'organisation du travail et le principe bureaucratique des procédures. Cette difficulté a été mise en avant par les travaux de Lise Demailly¹¹ ([1992]) portant sur les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique. Notre grille d'analyse permet de combiner ces deux principes pour analyser la production complexe des CAF.

Le monde bureaucratiko-taylorien correspond au système I du schéma n°4.3. c'est-à-dire au mode de production d'une bureaucratie mécaniste. On retrouve les grandes caractéristiques de ce modèle : standardisation des procédés de travail (spécialisation horizontale et verticale du travail), centralisation verticale, planification de l'action, tâches simples et répétitives... La faible prise de parole de l'allocataire a pour conséquence que la légitimité de ce monde repose sur une application stricte des règles et un traitement indifférencié des usagers. Les caractéristiques du produit sont ceux de la production de masse : reproductible, indifférenciée, généralisable, standardisable... Le travail des agents consiste à appliquer de simples routines organisationnelles. Le document¹² 4.2 est une étude réalisée pour analyser et rationaliser le cycle de production de la gestion administrative. On y voit à l'oeuvre une rationalité de type industriel. En effet, on décompose chaque phase du cycle de production et on lui attribue un type de traitement associé à un temps. Il s'agit de réduire au maximum

¹¹ Nous reviendrons longuement sur son analyse lorsque nous étudierons le travail des liquidateurs.

¹² Cette étude a été réalisée par un chargé de mission dans l'une des CAF de notre échantillon. Elle est reprise uniquement à titre d'illustration.

l'incertitude. La production des CAF est mécanique dans la mesure où on applique à chaque cas type une procédure prévue et standardisée. La conception fondamentale du produit apparaît alors être le dossier type. Les performances sont très largement associées au gain de temps qui permettent d'obtenir des gains de productivité (document 4.2). L'évaluation des performances privilégie le court terme et se cristallise sur les buts de système. Ce monde semble clos sur lui-même : la préoccupation première est l'écoulement de la charge. L'efficacité économique prime sur l'utilité sociale de ces organisations. Celle-ci n'est prise en considération qu'à travers l'application exacte de la législation.

Le modèle bureaucratique-taylorien correspond aux grandes bureaucraties, publiques ou privées, des années 70. Il combine à la fois deux principes qui se complètent et se renforcent mutuellement :

"Taylorienne (modèle organisationnel) et bureaucratie (type de légitimité) ont une inspiration rationaliste commune : toute action particulière doit pouvoir être justifiée au regard d'une règle universelle. Ceci permet de comprendre leur émergence historique parallèle, leur association fréquente dans les textes sociologiques, leur connivence concrète dans les organisations et leur capacité à sécréter des personnalités bureaucratique-taylorienne" (Lise Demailly [1992], p.435).

Selon Michel Crozier¹³ ([1963]), la bureaucratie serait incapable d'évoluer et de se corriger. Cependant, sous l'impulsion de la réforme de l'État (voir chapitre I), ces organisations ont connu de profondes mutations. Ces mutations restent inachevées et peuvent emprunter plusieurs voies. Le modèle néo-bureaucratique-taylorien est l'une d'entre elles. Nous restons dans un univers industriel, qui n'est plus celui de la production de masse, mais qui est celui de la production flexible et de la qualité industrielle. La caractéristique principale de ce modèle est la production de gammes diversifiées de services standard (quasi-produits) sous la contrainte d'un environnement économique et social dégradé. Il y a une forte prise de parole de la part des allocataires mais celle-ci est traduite par l'organisation

¹³ Il donne la définition suivante : "nous proposons d'appeler système bureaucratique d'organisations, tout système dans lequel le circuit, erreurs-informations-corrrections fonctionne mal où il ne peut y avoir, de ce fait, correction et réadaptation des programmes d'action, en fonction des erreurs commises. En d'autres termes, une organisation bureaucratique serait une organisation qui n'arrive pas à se corriger en fonction de ses erreurs" (Michel Crozier [1963], p.247). Cette définition est globale et ne permet pas une approche fine des organisations.

sous forme de gammes de cas types. Cette prise de parole est beaucoup plus subie que voulue et encouragée. Les buts de système de ces organisations

ORIGINE : SERVICE PRESTATIONS : SECTEUR ENVIRONNEMENT

REFERENCES : MPV / MPV

DATE : 31 MARS 1994

DESTINATAIRES :

POUR INFORMATION :

OBJET : LE CYCLE DE PRODUCTION

A - INTRODUCTION

Pour cette étude, je me suis inévitablement servie de mes expériences passées. Toute organisation n'est parfaite que sur le papier car elle ne tient pas compte de la multitude d'impondérables qui viendront la contrarier. Je n'insisterai pas sur les difficultés que peut rencontrer un secteur pour assumer l'essentiel, dès lors que l'absentéisme se fait par trop sentir, mais il me paraissait important de le souligner.

La réflexion a été menée en ne tenant pas compte du stock, les organisations préconisées n'étant valables que dans l'hypothèse de la mise à jour de celui ci (ou tout au moins d'un retour à une situation plus saine).

Il me faut aussi signaler que ces organisations peuvent évoluer en fonction de certaines décisions qui pourraient être prises telles que l'intégration du suivi du courrier au sein du service production, solution permettant éventuellement une préliquidation du courrier, ou la mise en place de la fonction téléphone dans les secteurs.

B - LE CYCLE DE PRODUCTION

1 - DEFINITION ET CLASSEMENT DES COURRIERS

L'étude concernant le cycle quotidien, mensuel, et annuel, j'ai procédé à un classement des pièces après avoir défini les priorités:

- AU QUOTIDIEN, doivent être exploités les documents concernant les prestations dites "sensibles" qui sont susceptibles d'amener à brèves échéances une intervention de l'allocataire ou d'un partenaire (exemple: le RMI)ou dont la liquidation présente un caractère d'urgence tels les acomptes. Doivent également rentrer dans ce cycle d'autres travaux(v.pt2)

- LE "MENSUEL": sont inclus dans ce cycle tous les documents ayant une incidence sur le paiement des prestations du mois, qu'elle soit positive ou négative, ceci en vue d'éviter ultérieurement des régularisations complexes ou des réclamations.

- CHAQUE ANNEE : à des périodes fixes s'ajoutent à la liquidation habituelle certains travaux dits de masse

2 - TRAVAUX DIVERS

En plus de l'exploitation du courrier, le liquidateur doit assumer différentes activités qui toutes, à l'exclusion de la purge, s'insèrent dans le cycle quotidien :

- LE CLASSEMENT ET LE TRI : on peut estimer à une heure par jour le temps à lui consacrer (un peu plus les jours où l'on fait des recherches)

- L'ACCUEIL : par demi-journées; chaque agent assure en moyenne deux vacations par semaine.

- LE TELEPHONE : actuellement, chaque secteur participe au "tour de téléphone" à raison de cinq demi-journées au maximum tous les quinze jours; si, à l'issue de l'essai de "SDA" qui doit être pratiqué au Sud Est cette année, la méthode était généralisée, un liquidateur (par rotation s'il y a lieu) serait nécessaire (tout dépendra du nombre d'heures d'accès qui sera fixé).

- LES TRAITEMENTS INFORMATIQUES : les TEE peuvent être traitées dans la journée ou au pire dans la semaine; les échéances doivent rentrer dans le cycle mensuel. La base produit, sur laquelle une étude est menée actuellement par le secteur N/O pour déterminer les problèmes que pose son utilisation, devra être traitée chaque jour.

- LA PURGE : qu'elle soit des dossiers radiés ou des sous-chemises, il paraît utile d'en laisser l'exploitation à des auxiliaires (de vacances par exemple) Six mois d'auxiliaires par an permettraient d'assurer cette tâche laissant ainsi aux liquidateurs du temps pour le traitement du courrier

3 - TABLEAUX SYNOPTIQUES DU CYCLE DE PRODUCTION

Les tableaux ci après permettent de visualiser l'ensemble des tâches à accomplir par les Agents du service prestations ainsi que le rythme de leur exploitation.

LIQUIDATION

document 4.2.

NAT/PREST	QUOTIDIEN	MENSUEL	ANTERIORITE	ANNUEL
RMI	Demandes Avis préfet DTR tardives	DTR*** Prorog Neutral. Risq.indu	Tt doc sans incidences sur le taux	
PNP/APN		DPDG Examens PMI	Idem	
API	Demandes DTR tardives	DTR***	Idem	
CERT/MUT départ ou arrivée		A établir ou A liquider	Quest.après mutation Bord.creance	
APE		Demandes	Doc ss incid.	
AES	Demandes*	Avis CDES Ret/ foyer	Idem'	
ASF		Demandes	Renouvelle- ment+cont de procédure	
AGED		Demandes** Decl.trim	Doc ss incid.	
AFAEMA			Demandes Decl.trim Doc ss incid.	
AL/ALS	Demandes* avec CIBAL	Dde subro- Pt au tiers Cht adresse Lettre "RAC"	Demandes sans controle	<u>MARS à</u> <u>JUIN</u> QR+QL+ Apurt.
APL		Fin de bail Cht adresse Prise charge assurances	Demandes	idem QR+QL+ Avis impos.
AAH	Demandes*	Av.COTOREP Renouv't	Doc ss incid.	QR + Cont/ pens.
CEE et DIFF/BELG		Demandes Temps/trav. (par trim.)	Idem	QR+CS
PRIORITES DIVERSES et AUTRES COURRIERS	Acomptes Avances Paieiment promis Retours verif. Dossiers FLSL	Tout doc qui a un impact sur le verst. mensuel ou urgent ex: fich/navette Nvx dossiers Posterioris	Contrôles chômage (dans un delai de 2 mois)	<u>SEPT</u> <u>OCT.</u> CS

TRAVAUX DIVERS

NAT/TRAVAUX	QUOTIDIEN	MENSUEL	ANTERIORITE	ANNUEL
TEE INSTANCES (lettres et listings)	Dès l'arrivée ou semaine			Frais tutel. List/ APL ETC...
ECHEANCES		Etalées ds le mois		
TRIS ET CLASSEMENT	1H à 1H30 par jour			
ACCUEIL	Par 1/2 jour. planifiées			
TELEPHONE	Planifié:par	quinzaine		
PURGE				Ss/che mises Dos/ purges

*Courriers pouvant faire l'objet d'une préliquidation.

**Particularité de l'AGED : suivant la date d'arrivée, la liquidation en sera plus ou moins urgente c'est pourquoi je l'ai placée dans le cycle mensuel.

***Sauf si elles sont tardives, les DTR RMI et API ne doivent pas être saisies avant les échéances du premier mois du trimestre concerné par la DTR.

D'autre part je n'ai pas inclus dans ces tableaux le suivi du courrier qui, s'il était intégré dans les secteurs, devrait être traité obligatoirement chaque jour.

Une préliquidation pourrait alors être mise en place améliorant du même coup, et la qualité, et l'image de marque en ce qui concerne la rapidité des réponses.

Cette hypothèse reste à étudier, différentes solutions (secteur ou groupe spécialisé) étant possibles.

Enfin, je n'ai pas parlé dans cette étude des statistiques celles ci devant disparaître avec la prise en compte des statistiques issues de Lisa stock.

Pour ce qui concerne le traitement des travaux de masse dont l'essentiel concerne les questionnaires de ressources et les quittances de loyer, celui ci est assumé pour 1994 par des auxiliaires; faudra t'il pérenniser cette pratique?

L'avantage est que les techniciens gagnent du temps de liquidation.

L'inconvénient est qu'il s'agit toujours d'emplois précaires!

Si les ressources étaient vues en première lecture par les liquidateurs, il faudrait en lire environ 1500 par jour pour l'ensemble du service du 15 mars au 31 mai plus 150 à 200 quittances du 1 au 31 mai de chaque année soit environ une

heure de travail par jour et par agent.

Les certificats de scolarité quant à eux sont depuis deux ans exploités par le service Verification; là encore il convient de se demander si cela pourra durer?

La lecture de ces documents par les agents ne demanderait en réalité que 30 à 40 minutes par jour (variable en fonction du nombre de changements).

C - ORGANISATIONS POSSIBLES

1 - TOUT LE MONDE FAIT TOUT :

Dans cette organisation, tous les agents d'un même portefeuille partagent chaque activité :

quotidien D'abord tout ce qui est à faire au

mensuel (cf Tableaux) Ensuite tout ce qui concerne le

Il paraît alors difficile de penser que les pièces classées dans l'antériorité puissent aussi être exploitées au jour le jour! Cependant, les DTR qui rentrent en fin de mois ne pouvant être exploitées de suite, la période comprise entre le mensuel et les échéances pourrait être consacrée à ces documents à l'exclusion de toute autre pièce non prévue dans le cycle quotidien.

L'antériorité du courrier dans cette hypothèse se stabiliserait autour de 30 jours

2 - LES ACTIVITES SONT FRACTIONNEES

Dans cette organisation, qui n'est possible qu'en dehors des périodes de congés, l'antériorité est absorbée au fur et à mesure parce que le travail est scindé au sein du portefeuille. Alternativement, et chaque jour, les agents assurent l'un le quotidien, le suivant le mensuel et le dernier l'antériorité.

Cette méthode a pour inconvénient de devoir réajuster l'organisation pour assumer les priorités en cas d'absence de plusieurs jours ou si il y a risque pour le mensuel de ne pas être bouclé (auquel cas l'antériorité est provisoirement abandonnée), mais elle a le mérite de remplir toutes les tâches en même temps donc...PEU D'ANTERIORITE,

PAS DE MONOTONIE dans le travail si les trois agents du portefeuille tournent sur les différents travaux.

Si ces agents s'entendent bien cette méthode permet aussi de mieux utiliser les compétences et d'augmenter la productivité grâce à la répétitivité des tâches; il faudra néanmoins surveiller les excès, polyvalence oblige (mais les occasions de liquider tous les types de courriers sont nombreuses!)

évoluent vers un nouveau consensus dont on peut repérer les grandes lignes dans le modèle de la "bureaucratie consensuelle" décrite par Renaud Sainsaulieu et alii¹⁴ :

"Cette seconde réalité du travail administratif nous entraîne vers le monde de production de masse, des opérations codifiées, répétitives et dépouillées du rapport direct à l'utilisateur... La règle institutionnelle commune reste donc valorisée et attendue, alors que la règle bureaucratique, tatillonne et vidée de son sens, se voit décriée. Elle est entendue par les agents de la bureaucratie consensuelle à travers le prisme du "pacte" élaboré avec la hiérarchie et de la dualité culturelle qui en résulte. La participation à l'organisation se trouve en effet déjà construite : elle procède d'un engagement à "tenir" dans une situation de travail assez pauvre, tout en assurant la fiabilité de la production. Mais la contrepartie de cet engagement est déjà affichée : souplesse d'horaires, régularité des charges de travail" (Bernard Sainsaulieu et alii [1996], p. 377).

Cette bureaucratie consensuelle correspond à un consensus entre un monde de production industrielle "traditionnel" et des impératifs de qualité de type industriel. Les attentes des allocataires sont de plus en plus prises en considération. Cependant, ces demandes individuelles ne donnent pas lieu à des services personnalisés. Elles sont consolidées pour permettre la production de services standard.

L'évolution porte aussi sur l'organisation du travail. On reconnaît une certaine autonomie des agents de base mais on n'assiste pas à une reconnaissance institutionnelle de ces savoirs. Les enjeux entre la hiérarchie et les acteurs portent sur d'autres dimensions : autonomie plus forte et aménagement du temps de travail sont les contreparties accordées pour obtenir une plus grande fiabilité de la production. On peut qualifier ce mode d'organisation de néo-taylorisme. L'évaluation de l'activité et des performances repose sur des calculs de ratio de productivité et sur des indicateurs statistiques de suivi de la qualité (accessibilité de l'accueil, régularité des paiements). L'accent est mis sur le court terme. La maîtrise du temps, "secret" de la dynamique du système capitaliste (Michel Aglietta, Anton Brender [1984]), est la variable fondamentale pour évaluer l'efficacité de l'organisation et de ses acteurs. La réduction des stocks et des délais est un

¹⁴L'analyse de l'équipe de Renaud Sainsaulieu porte sur les mutations de l'entreprise. On retrouve la même problématique des "mondes de production" de Robert Salais et Michael Storper mais avec un éclairage tout à fait différent. Les variables descriptibles de l'entreprise bureaucratique sont les suivantes : les contraintes d'environnement, la structure, le mode de gestion des hommes, le système de relations entre acteurs et la culture d'entreprise.

élément essentiel de la qualité. Cependant, la réduction du temps de certaines dimensions de service, par exemple le service de conseil aux allocataires, est un facteur qui diminue cette qualité. Plus généralement, ce modèle reste relativement fermé et met peu l'accent sur la relation de service.

Ces deux mondes de production sont des idéaux-types. Ils sont peuplés d'objets, d'êtres et d'action de type industriel : fiches de production, chronomètre, travaux de "masse", opérateurs anonymes, standardisation des procédés, des produits et de la technologie, productivité... Ils ne renvoient pas à l'organisation concrète de CAF. Compte-tenu du fait que les CAF sont des organismes de service public à vocation sociale, la production d'aucune d'entre-elles ne peut se réduire à cette grandeur. En effet, la dimension civique est toujours présente même si celle-ci est à géométrie variable. C'est pourquoi nous l'avons fait apparaître dans notre examen des mondes de production. Une conception très industrielle de la convention de fonctionnement peut avoir comme conséquence une conception "industrielle" de la dimension civique c'est à dire un traitement égalitaire des usagers. En effet, les autres dimensions industrielles s'expriment mal dans ce registre dans la mesure où la productivité est le critère premier d'évaluation des performances.

La dimension industrielle des activités des services sociaux est surtout relative au service immédiat. Les caractéristiques industrielles du service médiat semblent pauvres. On peut relever le rôle joué par ces organismes dans la croissance économique d'un pays ou d'une région. Par ailleurs, les services publics non-marchands peuvent être des laboratoires pour de nouvelles formes d'organisation du travail et pour de nouveaux droits sociaux pour les salariés. Ces organismes apparaissent alors comme des vitrines pour le secteur à but lucratif. Ils pourraient impulser une dynamique nouvelle pour la réduction du temps de travail. Armand Hatchuel rappelle très justement le rôle essentiel du management public :

"On sait aussi aujourd'hui que les entreprises industrielles du début du XIX^e siècle, adoptent souvent dans leur fonctionnement, des pratiques qui leur viennent des arsenaux, ou des administrations publiques. On oublie trop souvent que Frédéric Taylor (celui du taylorisme) dénonce l'influence sur les industries de la fin du XIX^e siècle de principes d'organisation à caractère militaire, ce qui est une manière de reconnaître que les grands

principes de commandement issus de l'armée avaient pu longtemps constituer un modèle de la "bonne organisation". La formation des grandes organisations privées a donc moins été une contestation radicale des principes du management public qu'un effort pour adapter ces principes à des contextes économiques différents" (Armand Hatchuel [1995], p.20-21)

La construction de mondes de production permet de mieux cerner l'évolution de la valeur industrielle du produit et des performances des organismes de service public à vocation sociale. L'évolution de ces organismes montre que cette grandeur industrielle peut prendre des formes diverses. Classiquement, elle renvoie à une conception de l'activité comme production de services en grandes séries offerts à des administrés anonymes. L'évaluation se fonde sur la productivité. Une forme plus récente de cette dimension industrielle est la production de gammes diversifiées de service ou de quasi-produit. Le critère de productivité reste dominant même si le souci de qualité industrielle devient de plus en plus important.

CONCLUSION DU CHAPITRE IV.

L'objectif de ce chapitre était d'appréhender les dimensions industrielles des CAF. Cet examen s'est fait en plusieurs étapes. Dans un premier temps, nous avons dégagé les grandes lignes de la convention de fonctionnement qui modèle les relations du système de la branche famille. Nous avons montré la prégnance du concept de productivité comme indicateur de performance. Dans un deuxième temps, l'analyse de la méthode d'évaluation du "poids de l'allocataire" a permis de renforcer l'idée que les CAF restaient marquées par un modèle industriel. Nous avons souligné les apports et limites de cette méthode pour définir le produit et les performances de ces organisations. Si cette méthode peut se révéler riche d'enseignements pour décortiquer l'activité des CAF, elle est insuffisante pour en restituer toutes les dimensions. Enfin, nous nous sommes engagés dans une démarche de construction de "*mondes de production*". La motivation de cette démarche a été d'enrichir la conception industrielle générale telle qu'elle apparaît chez Luc Boltanski et Laurent Thévenot. Plusieurs conceptions du monde industriel ont été mises à jour. Ces mondes de production ne représentent pas des organisations concrètes mais des types définis en référence à des "produits-services". En effet, chaque CAF est parcourue par un ensemble de valeurs. Les différentes grandeurs du produit et des performances, que nous avons examinées dans cette recherche, coexistent toujours dans le cas de services sociaux réels. L'examen des types d'organisation n'a été entrepris que pour dégager les conceptions industrielles du produit et des performances des CAF qui s'y rattachent. L'étude des principales caractéristiques de ces mondes et des règles de travail n'a été entreprise que dans la mesure où elle nous permet d'éclairer les différentes conceptions du produit et des performances des organismes de service public à vocation. Dans notre optique, l'essentiel était de comprendre les différentes formes que peut revêtir la dimension industrielle. La première est liée au monde "bureaucratique-taylorien". Il s'agit d'une conception relativement classique qui se caractérise essentiellement par une production de "produits-services" standardisés et par un mode d'évaluation basé sur le concept de productivité. La seconde renvoie au monde de la "bureaucratie consensuelle". L'activité consiste en la production de gammes diversifiées de "quasi-services". La productivité

"enrichie" est toujours l'étalon de mesure des performances même si on lui associe des standard de qualité industrielle.

On peut résumer maintenant les différentes caractéristiques industrielles de ces mondes de production (tableau 4.3.) :

TABLEAU 4.3. : LES CARACTÉRISTIQUES INDUSTRIELLES DE L'ACTIVITÉ DES CAF.

	Caractéristiques industrielles des mondes de production industriels des CAF : bureaucratie-taylorienne et néo-bureaucratie-taylorienne
Critères constitutifs de la valeur et de la quantité du service immédiat	<p>Informations standard ou dossiers standard ou encore gamme de services standard</p> <p>Relation de service réduite à une gamme de quasi-produits dont certains peuvent être délivrés automatiquement (bornes informatiques, Minitel 3614CAF...)</p> <p>Ratio de productivité simple ou complexe (méthodes poids de l'allocataire)</p> <p>Qualité industrielle : stock zéro, rapidité des paiements, justesse des paiements, fiabilité de type industriel zéro défaut</p> <p>Rationalité économique dominante: diminution des coûts</p>

<p>Critères constitutifs de la valeur et de la quantité du service médiat</p>	<p>Innovations organisationnelles pouvant être exportées vers d'autres secteurs</p> <p>Participation à la croissance et au dynamisme du pays ou d'une région</p> <p>Diffusion de droits sociaux à l'ensemble de la population</p>
--	---

CHAPITRE V : LA DIMENSION RELATIONNELLE DU PRODUIT DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES.

Les organismes publics de service à vocation sociale sont des organisations productrices de services complexes dont l'approche théorique est délicate. La construction sociale du produit et son évaluation révèlent les différentes caractéristiques justifiables de l'activité. De nature conventionnelle, ces dimensions du produit ne s'expliquent qu'à travers l'étude du système qui leur donne naissance. L'examen détaillé du système politico-administratif de la branche famille nous a permis de mettre à jour trois conventions : une convention de légitimité, une convention de fonctionnement et une convention de prescription. L'articulation de ces trois conventions aboutit à un compromis sur la nature de l'activité des CAF. Nous avons déjà examiné deux caractéristiques fondamentales du produit CAF. Il s'agit, d'une part, de l'étude de la convention de légitimité qui a fondé la caractéristique civique et d'autre part, de la convention de fonctionnement qui a justifié les caractéristiques industrielles. Ces deux conventions sont des éléments clefs pour comprendre les formes dominantes de l'activité actuelle des CAF. Cependant, elles apparaissent insuffisantes pour appréhender d'autres dimensions de cette production. Nous allons focaliser notre attention sur la convention de prescription afin de mettre à jour la dimension relationnelle du produit des CAF. Cette dimension viendra compléter et enrichir la matrice du produit des services sociaux.

L'objectif majeur de ce chapitre est donc de recenser les différentes caractéristiques relationnelles de l'activité des CAF. Nous nous positionnons désormais au niveau le plus décentralisé du système de la branche famille. C'est à ce niveau local que sont mises en oeuvre les politiques familiales et sociales¹. L'étude de ce système complexe d'acteurs sera alors achevée.

¹On ne peut expliquer la construction sociale du produit en se limitant à l'analyse du niveau local. S'il est vrai que le service se délivre essentiellement lors des "*rencontres*" de service, lieu d'interface entre l'agent et l'utilisateur, celui-ci est fortement déterminé par des contraintes réglementaires et organisationnelles. Les travaux microsociologiques sur le métier de base des agents publics (voir par exemple Isaac Joseph et Gilles Jeannot, éd., [1995]) sont très riches en informations sur le déroulement concret des relations de service. On y voit à l'oeuvre

Trois grandes étapes structureront notre approche. La première sera consacrée à l'analyse du service des CAF, ou plus exactement aux relations de service qui se nouent lors de l'activité. Après avoir défini la notion de service, nous montrerons les spécificités de la relation de service public des CAF. Puis, nous examinerons un ensemble d'activités de services, marchands ou non marchands, publics ou privés, afin de souligner l'importance des relations interpersonnelles [section I]. La seconde étape sera plus empirique et renverra à nos investigations de terrain. Il s'agira d'examiner le métier de liquidateur et son évolution. Pour cela, nous utiliserons deux documents de base : le projet d'agent-social mis en place dans l'une des CAF et, d'autre part, les nouvelles procédures d'évaluation des techniciens. À travers cette évolution, nous soulignerons l'importance que prennent les relations de service dans l'activité [section 2]. La dernière sous-partie visera à répertorier les différentes caractéristiques relationnelles que nous avons pu repérer. Nous verrons que les changements organisationnels récents donnent une importance de plus en plus grande à ces relations de service. On pourra alors spécifier les deux autres mondes de production (le monde de la bureaucratie professionnelle et para-professionnelle ouverte, le monde de l'adhocratie au sein d'une bureaucratie) évoqués au chapitre précédent. Nous concluons cette section par un aperçu sur une autre dimension du produit, la dimension de l'opinion, qui est très largement imbriquée avec la dimension relationnelle mais qui est plus marginale [section 3].

SECTION I. L'ACTIVITÉ DES SERVICES SOCIAUX COMME ACTIVITÉ DE RELATIONS DE SERVICE.

Précédemment, nous avons démontré que les caisses d'allocations familiales sont des organisations publiques de service à vocation sociale. Les aspects organisationnels, publics et sociaux ont été examinés en détails. Nous voulons maintenant nous attarder sur la dimension relationnelle de

différentes logiques d'actions (industrielle, civique, marchande, relationnelle ou domestique). Cependant, ils ne permettent pas d'explicitier totalement les comportements des agents. Une telle explication relève d'une approche plus systématique.

l'activité des CAF. Après avoir rappelé quelques aspects théoriques fondamentaux sur la nature des services et des relations de service, nous verrons que l'analyse du "*triangle de service*" proposée par Jean Gadrey ([1992]) est particulièrement bien adaptée pour comprendre la dimension relationnelle de l'activité des CAF. Il sera néanmoins nécessaire d'adapter ce "*triangle serviciel*" aux réalités et aux contraintes des services sociaux. Nous montrerons dans un second temps que la dimension relationnelle de l'activité inscrit l'activité des CAF dans le monde "*domestique*", tel qu'il est examiné par Luc Boltanski et Laurent Thévenot ([1991]). Enfin, nous analyserons un ensemble de travaux (économiques et sociologiques portant sur le travail d'agents de base ("*street level bureaucrats*"²) et mettant l'accent sur la dimension relationnelle de leurs activités. Un tel examen sera utile pour mieux saisir toutes les facettes du travail des agents des CAF.

1.1. Quelques éléments théoriques sur les services et les relations de service.

Si l'étude des services a été longtemps négligée par les sciences sociales, particulièrement par la science économique³, on a assisté depuis une dizaine d'années à une multiplication d'études, de rapports et de thèses sur le sujet. Cet engouement pour l'étude des services n'est pas sans relation avec les mutations socio-économiques⁴ des sociétés industrielles avancées et l'avènement annoncé de sociétés dites "*post-industrielles*" où les services joueraient un rôle fondamental (Daniel Bell [1973]).

L'émergence de cette "*société des services*", aux contours imprécis, pose de nombreux problèmes aux observateurs pour décrire et appréhender cette réalité nouvelle. Il n'est pas dans notre intention de reprendre

² L'expression "*street level bureaucrats*" a été proposée par Michael Lipsky ([1982]) pour désigner les agents de base des grandes bureaucraties administratives.

³ Il y a des exceptions notoires à ce manque d'intérêt pour les services. On peut rappeler les travaux pionniers d'Allan G.B. Fisher ([1935]), de Colin Clark ([1957]) et pour la France les apports de Jean Fourastié ([1949]), de Pierre Naville ([1963]) et d'Alfred Sauvy ([1952]). Cependant, ces auteurs focalisent plus leurs analyses sur le tertiaire, catégorie vague, et sur les conséquences que fait peser cette tertiarisation de l'économie sur l'évolution du progrès technique.

⁴ Certains auteurs parlent de "*révolution scientifique*" au sens de Thomas S. Kuhn ([1962]). C'est le cas de Jacques de Bandt ([1995], chapitre 9) qui parle de "*société servicielle*" ou de "*société de l'information*". On passerait d'un paradigme "*énergétique*" à un paradigme "*informationnel*". Il est à remarquer que l'auteur, contrairement aux théoriciens de la société post-industrielle, envisage essentiellement l'aspect économique de cette mutation.

l'ensemble de ces travaux qui sont désormais connus, ni d'évoquer les controverses⁵ qu'ils ont pu susciter. La théorie socio-économique des services est naissante et reste pour une part à construire. Nous voulons plus simplement montrer l'apport des analyses des relations de service pour saisir les caractéristiques relationnelles de l'activité des organismes publics de service à vocation sociale.

Tout d'abord, rappelons qu'il ne saurait exister une définition unique de la notion de service qui fasse l'objet d'un consensus entre les chercheurs. Nous partageons l'opinion des auteurs des *"Enjeux de la société de service"* lorsqu'ils écrivent :

"Pour lever cette ambiguïté (définition du service), il faut admettre qu'une définition des services ne peut être qu'historiquement située et doit partir de la structure économique : c'est elle qui produit certaines activités comme productions et d'autres comme services, à la fois au niveau de son fonctionnement pratique et des représentations qui lui correspondent" (Jean-Claude Delaunay et Jean Gadrey [1987], p.213).

Étant donné que toute définition est située historiquement, nous avons choisi de retenir la définition que propose Jean Gadrey pour définir de telles activités. Ce choix n'est pas arbitraire et sera explicité par la suite. Cet auteur, s'inspirant des travaux de Peter. T. Hill⁶, propose de qualifier une activité de service de la manière suivante :

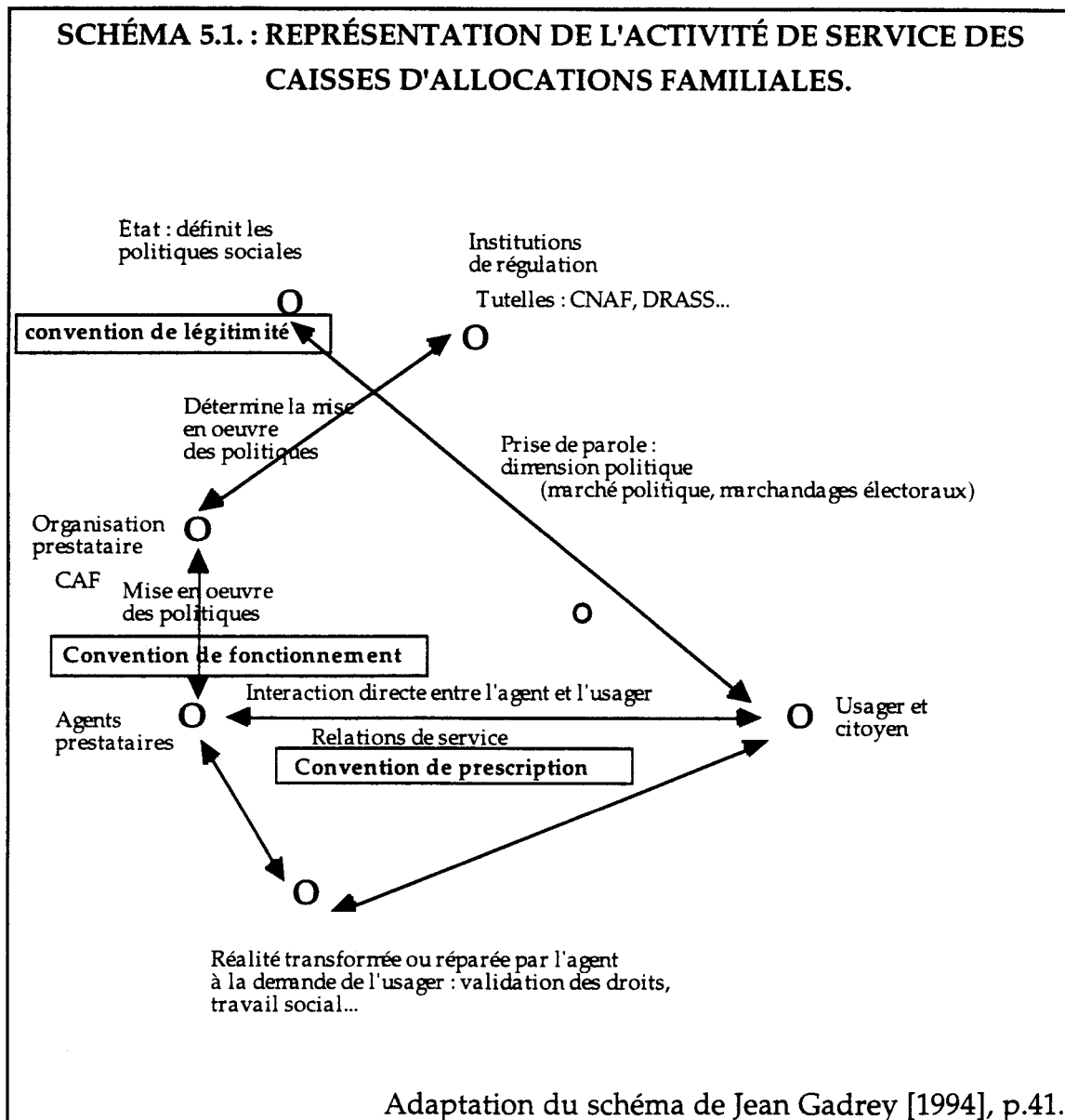
"Une activité de service est une opération, visant une transformation d'état d'une réalité C, possédée ou utilisée par un consommateur (ou client, ou usager) B, réalisée par un prestataire A à la demande de B, et souvent en relation avec lui, mais n'aboutissant pas à la production d'un bien

⁵Pour un panorama d'ensemble, on pourra se rapporter aux ouvrages suivants : Jean-Claude Delaunay et Jean Gadrey ([1987]), Jean Gadrey ([1992]), Jacques de Bandt ([1991]), [1995]). Dans le domaine des politiques publiques, une importante recherche a été impulsée en France par la RATP, la DRI et le plan urbain entre 1989 et 1990. Mobilisant une démarche pluridisciplinaire, les recherches ont porté notamment sur la relation de service dans le service public (Plan Urbain-RATP-DRI [1991], *la relation de service dans le service public*, 5 tomes. Tome 1 : les actes du séminaire (1989-1990). Tome 2 à 5 : les actes du colloque, "A quoi servent les usagers, 16.18 janvier 1991, Paris).

⁶Dans son article, "On Goods and Services" de 1977, T.P.Hill donne la définition suivante : "A service may be defined as a change in the condition of a person, or of a good belonging to some economic unit, which is brought about as the result of a activity of some other economic unit, with the prior agreement of the former person or economic unit" (T.P.Hill [1977], p.318). Pour une critique d'une telle conception, on pourra se rapporter à Jean-Claude Delaunay et Jean Gadrey [1987], p. 213).

susceptible de circuler économiquement indépendamment du support C". (Jean Gadrey [1992], p. 18).

Dans des travaux plus récents ([1994], p.41), l'auteur a enrichi cette définition du "triangle des services" en parlant de conventions de service. On peut reprendre cette approche sous forme d'un schéma et en l'appliquant aux organismes publics des services à vocation sociale.



Il y a une analogie forte entre cette présentation des activités de service⁷ et notre approche analytique du système politico-administratif de la branche famille. La valeur ajoutée d'un tel schéma figure dans sa partie

⁷Notre schéma est une adaptation libre de la représentation de Jean Gadrey.

inférieure. En effet, il illustre parfaitement le fait que les organisations, ici les services sociaux, ne sont pas des organismes fermés, en mettant l'accent sur les relations de service qui s'établissent entre les agents prestataires et l'usager-citoyen. Mais, répétons-le, ces relations sont déterminées par l'ensemble du système⁸.

Nous pouvons revenir maintenant sur le choix d'une telle définition pour notre travail. La raison la plus fondamentale est qu'une telle approche est en adéquation avec l'hypothèse centrale de notre étude, la construction sociale du produit des activités des services sociaux. En refusant d'adopter une approche purement technique des services, Jean Gadrey⁹ met l'accent sur les relations de service ou sur les rapports sociaux de service :

"La relation de service ou les rapports sociaux de service, qui se présentent comme des modalités techniques, sociales et institutionnelles de rapprochement et parfois d'intégration des sphères et des acteurs de l'offre et de la demande, et qui concernent d'ailleurs non seulement les activités tertiaires mais également l'industrie" (Jean Gadrey [1990], p. 51).

Les relations de service sont donc l'essence même des services. Elles montrent que *"l'activité (ici des CAF) ne peut être exercée que dans une relation interactive et coopérative avec le client"* (Jacques de Bandt [1995], p. 20). Par ailleurs, ce sont ces relations de service qui permettent de comprendre et de justifier l'inscription de l'activité des CAF dans un registre relationnel. Nous reviendrons sur ce point lorsque nous expliciterons le monde domestique tel qu'il apparaît dans *"les Économies de la grandeur"*.

Nous allons examiner les différents aspects des relations de service public. Cela sera l'occasion de fournir d'autres arguments, plus secondaires, sur notre choix.

⁸Les démarches d'évaluation traditionnelles des services publics, de type industriel, ignorent cette dimension de l'activité. Cependant, nous ne pensons pas que l'évaluation de cette dimension relationnelle soit suffisante pour prendre en considération l'ensemble des caractéristiques de l'activité. L'évaluation des services par les usagers, comme le souhaite un auteur comme Philippe Warin ([1993]), nous semble donc insuffisante.

⁹L'auteur avait déjà exploré cette voie, dans un rapport de recherche pour le ministère de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur, intitulé *"Productivité et évaluation des services : la construction sociale du produit"*.

1.2. Les spécificités des relations de service public.

Trois grandes spécificités se dégagent de l'analyse des relations de service public. La première est relative à l'aspect non-marchand de celle-ci. En effet, les transactions ne sont pas médiatisées par un système de prix, qui permettrait d'attribuer une valeur à la relation. Les impôts et les cotisations sociales ne peuvent être assimilés à des prix. Il n'y a pas de relation directe entre ces prélèvements et les prestations perçues par chacun. L'activité des CAF relève donc d'un ordre politique, aspect présenté largement dans le chapitre III. Les travaux édités par Michel Chauvière et Jacques T. Godbout ([1993]) illustrent cet aspect. C'est aussi le cas de ceux de Catherine Paradeise lorsqu'elle écrit :

"La demande n'épuise pas le besoin... Le besoin auquel répond l'administration est identifié par un processus politique. La manifestation individuelle des préférences est ici du second ordre : l'expression personnelle du besoin est indirecte qu'elle soit active (vote) ou réactive" (Catherine Paradeise [1993], p. 192-193).

L'utilisateur des services publics agit en consommateur mais aussi et surtout en citoyen. Il ne saurait être réduit à un simple client (Pierre Strobel [1994]). Le schéma précédent montre bien ce double mouvement.

La deuxième spécificité des relations de service public réside dans l'aspect temporel de celles-ci. Les relations qui se nouent au cours des activités de service ne sont pas épisodiques. Ce sont des relations qui se répètent tout au long des étapes biographiques des individus et des familles. C'est particulièrement le cas pour les caisses d'allocations familiales. Lors de nos enquêtes de terrain, de très nombreux agents, souvent proches de la retraite, ont attiré notre attention sur ce point. Les relations de service s'inscrivent dans un temps qui relève du moyen terme voire du long terme. Les agents nous apprennent qu'ils ont très souvent une connaissance de familles d'allocataires : les parents sont allocataires, ensuite les enfants, puis certains enfants des enfants... Les liquidateurs ou les travailleurs sociaux parlent très souvent de "leurs" allocataires, de "leurs" familles ou de "leurs" clients. Ils ont une connaissance approfondie des événements importants qui affectent la vie des familles : la naissance des enfants, les déménagements, les périodes de chômage, les difficultés passagères ou récurrentes de certaines familles, les divorces... Cette dimension est

particulièrement marquée pour les petits organismes. Le caractère durable de ces relations n'implique pas automatiquement l'existence de liens forts. Néanmoins, la création de liens forts est présente dans de nombreux cas. Elle peut être un atout pour la qualité du service rendu mais peut aussi poser de sérieux problèmes de gestion de cette relation. Les liens forts, nous le verrons, peuvent venir perturber le format des relations de service. La dimension industrielle qui relève d'un temps court est souvent contradictoire avec cet aspect relationnel de l'activité des services sociaux.

La dernière spécificité, que nous voulons souligner, est la coproduction publique de l'activité. La coproduction est un élément essentiel des relations de service et de la qualité des services rendus¹⁰. Absente des approches traditionnelles d'économie publique¹¹, cette notion a été développée par les économistes et sociologues qui s'intéressaient au développement de la société de services. L'idée centrale est de considérer le client ou l'utilisateur comme un "*facteur de production*" additionnel (Victor R. Fuchs [1968]). Dans le domaine des services informationnels, Jacques de Bandt met l'accent sur la nécessité de "*coopération*" pour produire les services :

"Le service ne peut réellement être produit sans la participation (plus ou moins) active du client (consommateur ou utilisateur). La co-production implique que, au cours du processus de production, les partenaires, les prestataires et le client, soient constamment en contact et en communication étroite. Si une partie de ces contacts ou de la communication peut se faire en utilisant des moyens de communication à distance, cette production comporte une part irréductible de contacts directs. Cela veut dire soit de la proximité, soit le déplacement de l'un des prestataires " (Jacques de Bandt [1995], p.16).

Cette approche insiste sur la dimension spatiale de la coproduction des services publics, dimension essentielle pour les services sociaux. Cependant, cette approche apparaît trop globale et ne permet pas de

¹⁰L'amélioration des relations de service n'est qu'une des sources possibles d'amélioration de la qualité du service, source essentielle pour les services aux personnes. Néanmoins, Jean Gadrey ([1994], p. 24) note d'autres améliorations qui ne relèvent pas des relations de service : "*le caractère adapté du cadre technique, spatial ou architectural de la prestation, la mise à disposition d'outils techniques utilisés en self-service dans des conditions conduisant à un gain de temps ou facilitant la prise de décision, la diversité des offres et des solutions proposées, le professionnalisme supérieur, la réduction des dysfonctionnements et des erreurs...*".

¹¹On pourra se reporter à un ensemble de textes fondamentaux d'économie publique, traduits et réunis par Xavier Greffe ([1975]).

distinguer clairement ce qui relève d'une coproduction créatrice de relations sociales.

L'approche en termes de "servuction"¹² proposée par Pierre Eiglier et Eric Langeard ([1987]) souffre des mêmes insuffisances. Dans son analyse des relations de service dans le secteur marchand, Jean Gadrey ([1994]) propose de distinguer ces deux dimensions de la coproduction :

"Les interactions opérationnelles sous la forme d'actions conjointes et coordonnées sur l'objet même du service : on peut parler alors de "coproduction" ou de "coprestation", dans la mesure où le client effectue une partie du travail de réparation ou de résolution du problème au cours de la mission ou intervention : clients et prestataires engagent à cet effet des moyens (en temps, en moyens matériels, en services techniques) et ils en organisent la gestion (coopération opérationnelle).

Les relations sociales de contrôle et de régulation de l'action, contractuelles ou conventionnelles, où prestataires et clients produisent des jugements et des décisions à partir de critères négociés (contrat) ou admis (règles conventionnelles,) en échangeant à cet effet des informations sur leurs attentes réciproques. Ces relations se déroulent dans le cadre d'une certaine distribution des rôles ou responsabilités, de jeux d'influence et de pouvoirs, de pratiques langagières et rituelles et d'échanges affectifs" (Jean Gadrey [1994], p. 25).

Dans le domaine des services publics et des politiques sociales, on retrouve les deux dimensions de la coproduction. Cependant, ces deux dimensions sont étroitement imbriquées lorsqu'il s'agit de services sociaux. En effet, la coopération opérationnelle est souvent le support pour développer des relations sociales nécessaires au bon fonctionnement de la transaction. Un tel phénomène peut expliquer l'échec relatif de certaines formules de "self-service" mises en place dans certaines CAF pour les opérations les plus simples. Paradoxalement, les usagers utilisent à la fois ces dispositifs techniques et les dispositifs d'accueil. C'est particulièrement vrai pour les publics les plus fragiles. Beaucoup de responsables de CAF

¹²La servuction, "c'est l'organisation systématique et cohérente de tous les éléments physiques et humains de l'interface client-entreprise nécessaire à la réalisation d'une prestation de service dont les caractéristiques commerciales et les niveaux de qualité ont été déterminés". (Pierre Eiglier, Eric Langeard, [1987], p.15). La servuction implique souvent la participation du client à la production du service et ceci à la fois dans un but économique, réduire les frais de personnel, gain de productivité, et dans un but de marketing, segmentation de la clientèle, meilleure connaissance des attentes du client (voir chapitre 2).

constatent que l'implantation de systèmes techniques (borne de consultation, services Minitel...) n'a pas réduit (ou très peu) le problème de la charge d'accueil. Le problème de l'accueil n'est pas seulement technique (comment gérer le plus efficacement les sources d'informations) mais social. La coproduction dans les services publics est marquée par une forte dimension politique. Nous avons déjà signalé (chapitre I) que le processus de prise de parole comporte deux aspects importants que résume parfaitement Wolfgang Wirth :

"Bref, si le vote, comme procédé de feed-back garanti par la Constitution, est pour les gouvernements fondamental par la justification de leurs actions envers le citoyen en général, il est toutefois trop global et formel, trop rigide et incomplet pour garantir que des programmes politiques spécifiques seront efficaces et attentifs aux attentes des citoyens et pour fournir les informations nécessaires à l'ajustement de ceux-là à celles-ci... Ces limitations conduisent à faire appel aux citoyens pour des formes directes de réaction et d'influence. Gage d'une meilleure qualité de service, la participation directe est apparue comme un moyen de canaliser et d'intégrer les besoins et les demandes exprimant de nouveaux problèmes et/ou indiquant l'échec de programmes existants à traiter des problèmes plus anciens" (Wolfgang Wirth [1995], p.296, 297).

Pour nous résumer, nous pouvons dire que le processus de coproduction est un phénomène plus complexe en matière de services publics que dans le secteur marchand dans la mesure où il s'articule fortement avec un processus de vote ou de prise de parole (schéma 5.1.). Cette dimension politique est essentielle pour appréhender les dimensions sociales qui se jouent lors de la coproduction de biens publics. La coproduction ne peut donc être réduite à son aspect technique (coopération opérationnelle).

1.3. Le monde domestique et les relations de service.

Nous nous proposons de rappeler les grandes lignes du concept de "monde domestique" présent dans l'analyse des "Économies de la grandeur" et de montrer les liens avec la problématique des relations de

service. Luc Boltanski et Laurent Thévenot fondent le monde domestique sur la philosophie politique de Bossuet¹³. Le principe supérieur commun du monde domestique repose sur les relations personnelles, la tradition et la hiérarchie. Les deux auteurs mettent l'accent sur l'importance des liens entre les personnes :

"Dans cette cité domestique, le lien entre les êtres est conçu comme une génération du lien familial : chacun est un père pour ses subordonnés et entretient des relations filiales avec l'autorité. Mais l'analogie familiale fait moins référence ici aux liens du sang qu'à l'appartenance à une même maison, comme un territoire dans lequel s'inscrit la relation de dépendance domestique" (Luc Boltanski, Laurent Thévenot [1991], p.116).

Le monde domestique ne renvoie pas uniquement à la sphère familiale. Des liens de nature domestique peuvent se créer dans toute activité réunissant une communauté d'acteurs poursuivant un but commun. Les valeurs sur lesquelles repose le monde domestique sont la confiance, la fidélité, la tradition, le respect, la bienveillance... L'autorité ne repose pas principalement sur des compétences techniques mais sur des qualités humaines. Par ailleurs, les dimensions spatiales et temporelles jouent un rôle essentiel dans ces relations qui se déploient selon une logique domestique :

"Le monde domestique apparaît chaque fois que la recherche de ce qui est juste met l'accent sur les relations personnelles entre les gens... Pour les mêmes raisons, l'exercice de la grandeur est soumis ici à des contraintes de lieu et de temps liées à la nécessité, pour manifester son importance, de se présenter en personne en présence des autres. Les dispositifs de nature domestique sont faiblement appareillés en instruments de l'action à distance..." (Luc Boltanski, Laurent Thévenot [1991], p.206).

À travers la description du monde domestique, nous retrouvons certains des grands traits des relations de service, décrites au paragraphe précédent. Nous voulons faire une remarque sur le choix du qualificatif "*domestique*" qui ne nous paraît peu adapté à l'analyse des services sociaux.

¹³La présentation par Boltanski et Thévenot du monde domestique est faite à partir de l'ouvrage de P. Camusat [1970], *Savoir-vivre et promotion*, Paris, les éditions d'organisation. L'ouvrage veut être un guide pour apprendre l'art des relations personnelles harmonieuses aux autodidactes ayant bénéficié de promotion dans les entreprises.

Tout d'abord, le terme peut avoir des connotations négatives¹⁴, renvoyant à un rapport de soumission ("*compliance*"), qui a été souligné par plusieurs auteurs (André Gorz [1988], Amitai Etzioni [1961]). Par ailleurs, cette notion renvoie trop exclusivement à la sphère de la vie privée et aux liens forts qui la structurent. C'est pourquoi nous préférons qualifier ce monde de relationnel.

L'étymologie du mot service est intéressante dans la mesure où elle permet de souligner les liens avec le monde domestique :

"Il est curieux d'ailleurs le destin de ce mot qui est utilisé dans des usages aussi différents. Si au départ de "servir", mais dans l'antiquité, il n'y a que l'esclave qui sert (servire), le terme conserve des connotations importantes de domesticité, jusqu'à devenir instrumental (des successions de plats, des assortiments de vaisselle), il renvoie ensuite soit à des fonctions (service militaire, service de la marine, service public), soit à des statuts plus élevés (service de Dieu, service féodal, service du roi, fonction publique)... Une sorte de dénominateur commun est constituée par des aptitudes et disponibilités à rendre service" (Jacques de Bandt [1995], p.13).

Les relations de service donnent au produit des activités des services sociaux une forte dimension relationnelle. L'exploration du monde domestique nous a montré l'importance de valeurs telles que la confiance, la fidélité, le dévouement... Difficilement évaluables, ces valeurs ne peuvent être prises en compte avec des méthodes de type industriel. Ces relations de service sont pourtant un élément fondamental de la qualité de service, comme nous allons le montrer à partir de quelques exemples d'activités de service.

¹⁴Dans son roman "*la femme d'emprunt*", Augustin Gomez-Arcos ([1993]) fait dire à l'un de ses personnages : "*Enfin, valet de chambre. Moi j'appelle ça bonniche. Mais je ne suis pas la baronne. La baronne, elle donne à cela un autre nom, beaucoup plus chic : maître d'hôtel. Chez les gens de la haute, on ne prononce plus de nos jours, le terme domestique. C'est interdit. Employé de maison, d'accord, mais pas domestique. C'est vachement évolué, ce monde-là; on y tient à valoriser, ne serait-ce que dans le langage, le statut social des travailleurs, à ne pas blesser, comme le faisait jadis, la dignité des classes laborieuses...*"

1.4. Les relations de service dans quelques activités de service.

Nous allons présenter rapidement les principaux résultats de trois études sur les activités de service. Il s'agit de travaux portant sur la grande distribution alimentaire, sur le travail de postier et enfin sur le travail des agents des offices H.L.M. Ces approches ont pour point commun de montrer l'importance de la dimension relationnelle et d'en préciser les caractéristiques. C'est en cela que ce détour sera utile pour notre propre sujet.

1.4.1. La grande distribution alimentaire.

Jean Gadrey, Thierry Noyelle et Thomas M. Stanback ([1992]) ont réalisé une étude approfondie sur la productivité dans les services aux États-Unis et en France. Cette étude a notamment porté sur le secteur de la grande distribution alimentaire dont les principaux résultats sont synthétisés par Jean Gadrey ([1994]), p. 27-30). Cherchant à comprendre l'échec des implantations des grandes surfaces françaises aux États-Unis, l'auteur montre l'importance des relations de service dans la qualité du service rendu. Dans leur rapport, les auteurs montrent d'autres dimensions de la qualité de service, ne relevant pas toutes des relations de service, en effectuant un examen multicritère des niveaux de service délivrés : la diversité des choix offerts, la qualité de l'information, l'assistance aux clients à différents moments de leur parcours, l'attente aux caisses, les horaires d'ouverture, la mise à disposition de plats préparés, la livraison à domicile, l'existence de rayons spécialisés, etc. Cependant, nous insistons sur les relations de service dans la mesure où celles-ci sont des moments forts de la "*coproduction sociale*" de la dimension relationnelle de l'activité de service. Nous reviendrons sur les autres dimensions de la qualité du service (section III). Les grandes surfaces américaines compensaient un faible niveau de productivité par une plus forte activité relationnelle. On assiste à une "*réintroduction de relations de service dans un système d'offre conçu pour les supprimer*" (Jean Gadrey [1994], p.27). Ces relations de service sont plus intenses sur le plan de la coopération opérationnelle et sur celui des

relations sociales. De nouveau, ils proposent une batterie de critères pour décortiquer les deux aspects des relations de service. Pour le premier aspect ("*coproduction opérationnelle*"), on y trouve des variables caractérisant les interactions purement informationnelles (renseignements techniques sur les produits, les prix, les modes de paiement, conseils divers), l'assistance matérielle visant à faire économiser du temps et de l'énergie aux clients ("*ensachage*" aux caisses, aides diverses au transport des produits et au déplacement des chariots des rayons jusqu'aux véhicules personnels, etc.), les interactions d'individualisation des traitements dans le cadre de rayons spécialisés. Pour le second aspect, plus difficile à appréhender, les auteurs relèvent le développement important des cartes de fidélité, de paiement, de crédit, d'avantages réservés aux clients réguliers en matière d'informations, de services et d'offres spéciales.

Les auteurs peuvent conclure que les mesures de productivité apparaissent insuffisantes pour déterminer la performance comparée des grandes surfaces et suggèrent des méthodes d'évaluation plus complexes. Ces méthodes devraient prendre en considération l'importance des relations de service :

"La relation de service peut donc être l'objet d'innovations portant non seulement sur l'efficience et la qualité des "contacts" et des interactions immédiates, mais aussi sur l'efficience, la durabilité et la qualité du rapport social pouvant s'instaurer durablement entre les deux groupes d'acteurs" (Jean Gadrey [1994], p. 30).

1.4.2. L'importance du relationnel dans le travail des postiers.

Nous nous appuyerons sur la thèse réalisée par Bénédicte Bras ([1995]) intitulée "*La poste entre le service public et le marché : le cas de la distribution*". Il s'agit particulièrement du chapitre II dont le titre est assez révélateur : "*Grandeur et misère des liens domestiques à la distribution*". Lors d'enquêtes de terrain approfondies, l'auteur a pu suivre au quotidien le travail des postiers effectuant leur tournée. Elle montre l'importance des notions "*de réciprocité, de dévouement, d'interaction, de fidélité, d'assistance, de confiance, de réputation et d'expérience commune entre les personnes inscrites dans une relation de service ou une simple interaction*" (Bénédicte Bras [1995], p. 173). On retrouve les valeurs qui structurent le

monde relationnel. Ces grandeurs relationnelles s'opposent et/ou se combinent avec celles du monde industriel et réglementaire (respect des normes juridiques, efficience économique) ou celles du monde marchand (respect des clauses contractuelles, augmentation du C.A.).

Le facteur n'est pas seulement un agent distributeur de courrier mais il est aussi l'acteur principal de relations de service. Lors de son travail de distribution, les échanges avec les usagers ne se réduisent pas à de simples informations mais sont riches de renseignements sur la vie sociale, sur les difficultés des gens, sur des interrogations portant sur l'avenir de la Poste, sur la satisfaction ou insatisfaction des services postaux... Le développement de ces relations de service permet de rendre des services dédiés et spécialisés. La connaissance fine des populations desservies constitue un facteur favorable pour adapter le service aux spécificités des différentes situations. C'est l'impossibilité de spécifier toutes les situations qui nécessite cette adaptation permanente des facteurs. Les relations de service favorisent la coopération opérationnelle et les relations sociales plus durables. Bénédicte Bras montre l'importance de ces relations de service pour le renouvellement des "*conventions de prestation de service*" et de "*conventions de fidélité*". Ces deux concepts ont été proposés par Jean Gadrey et sont définis de la manière suivante :

"Les conventions de prestation de service, correspondant aux attentes réciproques des acteurs au cours du service en acte et diverses interactions et transactions qui en marquent le déroulement et la conclusion. Elles reposent sur des savoirs partagés relatifs d'une part, aux procédures opératoires et d'autre part, au respect d'un certain équilibre des rôles et des pouvoirs, au mode de règlement financier de la prestation et plus généralement à l'évaluation des apports respectifs.

Les conventions de fidélité, quant à elles, concernent les attentes réciproques en matière de renouvellement et de stabilité de la relation au cours du temps, au-delà de chacune des rencontres possibles" (Jean Gadrey [1992], p.24-25).

"Les conventions de fidélité, écrit Bénédicte Bras ([1995], p.294) correspondent aux conventions inscrites dans un ordre domestique et privilégient la confiance, l'estime, la sympathie, l'affection, la réputation, le dévouement". Le développement de ces conventions de fidélité peut poser problème si elles ne sont pas cadrées. En effet, Bénédicte Bras montre que les facteurs exercent un pouvoir discrétionnaire en proposant un certain nombre de services "*hors-cadres*" et confondent parfois l'idée de "*rendre*

service" et celle de "fournir des services" (qui pourraient le cas échéant faire l'objet d'une vente) :

"La marge d'autonomie et de savoir-faire du facteur jouent, au quotidien, un rôle déterminant : l'exercice de son pouvoir discrétionnaire lui permet d'évaluer et de sélectionner les actions appréciables et appréciées par ses clients. Les services rendus postaux ou extra postaux, répondent à une demande personnalisée, à un besoin formulé par certains clients. D'autres services, au contraire, sont de l'initiative du facteur qui apprécie l'opportunité d'être utile, de rendre service" (Bénédicte Bras [1995], p. 399).

Face à l'incertitude relative au déroulement des prestations, le facteur est très souvent dans l'obligation d'adapter son comportement aux situations. Mais, il peut rendre un certain nombre de services, qui peuvent être utiles socialement, mais qui ne sont pas du ressort des missions de la Poste. On retrouve le même phénomène dans le cas des caisses d'allocations familiales.

1.4.3. Les agents de contact des offices H.L.M.

Notre réflexion s'appuie sur les travaux menés par l'équipe regroupée autour de François Eymard Duvernay et qui ont fait l'objet de plusieurs publications ([1992], [1993]). Par ailleurs, François Eymard Duvernay a présenté les principaux résultats de ses recherches dans le cadre d'une conférence organisée par le C.L.E.R.S.E.¹⁵ (1er décembre 1994). Analysant les mutations dans les organismes H.L.M., les auteurs ont répertorié plusieurs logiques de coordination des actions. Le point de vue privilégié est celui des relations qui se nouent entre les agents de l'office et les locataires. La décentralisation de l'agence a été une source importante d'incertitude pour les agents qui doivent arbitrer entre différentes grandeurs : grandeurs marchande, industrielle et relationnelle. Les auteurs parlent de la mise en oeuvre d'une rationalité complète :

¹⁵Centre Lillois d'Études et de Recherches Sociologiques et Économiques (URA CNRS 345).

"Notre méthode d'analyse, empruntant aux développements récents de l'économie et de la sociologie, est centrée sur la formation et la qualification des accords conventionnels qui sous-tendent la coordination des actions individuelles dans les organisations. Le "modèle de coordination décentralisée" construit par l'office, permet de discuter la possibilité de mettre en oeuvre une rationalité complète lorsque l'action est décentralisée" (François Eymard Duvernay, Emmanuelle Marchal [1993], p.3).

Cette *"rationalité complète"* consiste alors à unifier dans une formulation unique, un cadre de calcul commun, les différentes logiques de coordination. Établissement public à caractère administratif, l'office H.L.M. a été créé dans les années 20. Son évolution récente consiste à introduire des méthodes de gestion, empruntées aux entreprises privées, afin d'améliorer les performances de l'organisme. Cette amélioration passe en particulier par la mise en oeuvre d'une politique de qualité orientée vers l'amélioration du service rendu aux locataires.

Comme dans le cas de l'étude sur la Poste, les auteurs ont pu suivre sur le terrain certains agents dont la mission essentielle consistait à recouvrer les loyers impayés en se rendant au domicile du locataire. Ils ont montré que les agents doivent quotidiennement ajuster leurs actions aux particularités des locataires et que *"l'utilisateur ne peut se résumer à un codage opéré par la mise en forme administrative"* (François Eymard Duvernay [1993], p. 22). La connaissance des problèmes des usagers est un facteur essentiel de la qualité des relations de service dans la mesure où elle permet de développer la confiance et d'adapter l'offre aux besoins des populations locales. Le travail des agents devient de plus en plus une activité de service qui nécessite la coopération des locataires :

"Cette proximité doit favoriser l'établissement de relations de coopération. La mission de l'agent est de trouver un terrain d'entente à même de satisfaire l'intérêt commun des deux parties en présence, par la prise d'engagements réciproques" (François Eymard Duvernay [1993], p. 57).

Cette coopération opérationnelle permet l'établissement de relations sociales reposant sur des grandeurs domestiques : la confiance, la réciprocité, le dévouement, la réputation... Les auteurs plaident par ailleurs pour des modes d'évaluation des agents qui ne reposent pas uniquement sur des logiques réglementaires, industrielles ou marchandes. La non-prise en considération de cette dimension relationnelle risque de favoriser les

mesures quantitatives de l'activité des agents au détriment de la dimension qualitative.

Cette section nous a permis d'explicitier le terme de relation de service de notre approche des organismes publics de service à vocation sociale. Nous avons déjà abordé ce point avec les analyses de Jacques Bichot (chapitre III). Cette analyse est complétée ici par une approche en termes de relations de service. Ces relations de service donnent au produit de l'activité des CAF une forte dimension relationnelle. L'examen du travail des agents de base et de son évolution va être l'occasion de montrer le développement important de cette dimension de l'activité.

SECTION II. LE MÉTIER DES AGENTS DE BASE DE LA GESTION ADMINISTRATIVE ET SON ÉVOLUTION ET LA DIMENSION RELATIONNELLE DU PRODUIT.

Le travail des techniciens liquidateurs a connu de fortes évolutions. À travers ces changements, nous souhaitons montrer la place importante qu'a prise la dimension relationnelle. Notre intérêt s'est porté sur le travail des agents administratifs dans la mesure où cet aspect de l'activité est relativement nouveau. Dans le domaine de l'action sociale, il faut distinguer, comme nous l'avons spécifié, le travail des agents administratifs de l'action sociale et celui des travailleurs sociaux. Dans le premier cas, les développements concernant les agents administratifs s'appliquent parfaitement. La dimension relationnelle y est de même nature avec néanmoins une intensité plus forte. L'analyse des professionnels de l'action sociale, c'est à dire des travailleurs sociaux, sera abordée rapidement dans la dernière section. Nous nous bornerons à tracer les grandes lignes de leurs activités. La raison essentielle de ce choix n'est pas le manque d'intérêt pour ce type de profession mais réside dans le fait que la dimension relationnelle y est plus évidente, plus visible. Par ailleurs, la sociologie des métiers¹⁶ a consacré de nombreux travaux à ces professionnels tandis qu'il existe peu de

¹⁶On pourra se reporter à l'ouvrage de Jacques Ion, Jean-Paul Tricart [1992], *les travailleurs sociaux*, Paris, La Découverte, 123 p.

travaux sur les agents de base de l'administration, qui sont de très loin les plus représentatifs de l'activité des CAF.

Après avoir présenté le travail de liquidation, nous examinerons le projet d'agent-social qui a été réalisé dans l'une des CAF étudiées. Notre attention se portera sur les mutations relatives à l'aspect relationnel de l'activité. Puis, nous verrons que ces changements posent de sérieux problèmes d'évaluation et appellent de nouvelles méthodes prenant en considération la dimension relationnelle. Afin de saisir l'importance de l'évolution du métier de liquidateur vers celui de technicien-conseil, nous allons d'abord présenter le travail de back-office qui constituait le coeur du travail de l'agent. Ce détour est nécessaire pour comprendre l'ampleur du changement en cours.

2.1. Présentation du métier de liquidateur.

Nous allons nous efforcer de cerner les principales caractéristiques du métier de liquidateur. Comme pour la plupart des employés¹⁷, le terme utilisé pour définir l'activité "*renvoie à la fonction exercée par le salarié, décrite par référence à un instrument (d'invention plus ou moins récente), à un cadre de travail, à une opération intellectuelle, à une position dans une organisation*" (Alain Chenu [1994], p.9). Les agents de base de la gestion administrative sont donc des liquidateurs dans la mesure où la principale activité consiste à "*liquider*" des dossiers, c'est à dire à traiter des informations permettant la valorisation des droits.

Lors de périodes d'enquêtes de terrain, nous avons pu observer les agents dans leur travail quotidien. Par ailleurs, nous avons pu rencontrer et interroger ces liquidateurs. Les rencontres¹⁸ se sont déroulées soit avec le responsable de service, soit individuellement. Les interviews ont été effectuées sous forme d'entretiens semi-directifs. Les agents étaient invités à

¹⁷Alain Chenu [1994] explore le monde des employés. Il souligne la difficulté de repérage, notamment statistique, de cette catégorie. Trop souvent délaissée, au profit du monde des ouvriers, par les analyses économiques et sociologiques, cette catégorie n'a été étudiée que par deux grands auteurs : l'anglais Charles Babbage et le français Maurice Halbwach.

¹⁸Le panel des liquidateurs rencontrés a été effectué par les responsables des services selon un certain nombre de critères que nous avons indiqués : ancienneté, sexe, personnes traitant des prestations particulières, personnes venant de l'action sociale, personnes intervenant en antennes.

se présenter (formation initiale, ancienneté dans la branche famille, parcours au sein de la CAF) puis à décrire leur travail, dans un premier temps de "back-office" et ensuite de "front-office", et enfin de relater les principales difficultés rencontrées lors de leurs activités. Ces entretiens, une quarantaine, enregistrés et retranscrits, ont fait l'objet d'une analyse thématique portant sur les différentes dimensions du produit (industrielle, civique, relationnelle...). Nous avons eu par ailleurs de nombreux contacts avec les responsables de service qui nous ont expliqué l'organisation de la gestion administrative. Tous ces éléments¹⁹ nous ont permis de reconstituer une journée type de liquidation.

2.1.1. Analyse d'une journée ordinaire de liquidation.

Les liquidateurs travaillent soit individuellement soit en équipe. Le liquidateur ou l'équipe sont responsables d'un portefeuille ou d'un ensemble de portefeuilles. Chaque portefeuille représente environ 2500 allocataires. Certains agents n'ont pas de portefeuille attribué et jouent le rôle de renfort.

La journée commence par le tri du courrier, ce tri est effectué par l'agent lui-même ou par l'agent de maîtrise. Certaines prestations, notamment le RMI et l'API, présentant un caractère d'urgence seront traitées en priorité. Puis, on sépare le courrier simple (RIB, Changement de situation...) des courriers plus complexes (régulation sur plusieurs mois, informations incomplètes ou erronées...). Le technicien liquidateur ouvre un fichier pour traiter les "*retombées*" informatiques. Le traitement informatique se faisant en temps différé, les listings de traitement reviennent cinq à six jours plus tard avec des événements rejetés par le système par erreur de codification. Le travail de liquidation est à base de codification administrative : chaque événement est affecté d'un code. Le système informatique est entièrement précodé. Par exemple, pour un changement de situation, l'agent introduit le code correspondant, une fenêtre s'ouvre et il peut saisir les données. L'ensemble des codifications est répertorié dans un document volumineux appelé "*la Bible*". L'agent traite ensuite les rejets du service de vérification. Le service de vérification

¹⁹Pour avoir plus d'éléments sur le travail de terrain, on pourra se reporter à notre document de travail intitulé "*Voyage au centre de trois CAF*".

contrôle un certain nombre de dossiers et invalide certaines opérations des agents pour diverses raisons : pièces manquantes, erreurs de différentes natures (fautes d'orthographe, adresses erronées) ou interprétation différente de la législation. Il adresse ensuite un rapport aux différentes sections de travail, notifiant les rejets et les raisons de ces rejets. L'agent recycle ces dossiers. Les relations entre le service vérification et celui des prestations peuvent être très tendues, allant jusqu'à bloquer le bon déroulement de la liquidation (chapitre IV). Cet aspect des choses avait déjà été mis en lumière par les analyses de Michel Crozier et d'Erhard Friedberg ([1977]) lorsqu'ils ont examiné les rapports conflictuels entre les services de production et ceux de maintenance dans une organisation industrielle. L'une des sources principales de ces tensions réside dans la lutte pour le contrôle de "*zones d'incertitude*".

Le liquidateur assure le suivi des instances. Il s'agit de lettres-type que l'agent envoie aux allocataires. Le liquidateur récupère les lettres tapées quelques jours auparavant, les vérifie et les adresse aux allocataires. À ces tâches de liquidation s'ajoute le classement des dossiers. Ce travail est parfois confié à des intérimaires. L'accueil téléphonique peut être soit organisé en pool téléphonique où chaque technicien effectue une rotation d'une demi-journée par semaine, soit en ligne directe où chaque technicien reçoit quotidiennement les appels des allocataires. Quand les agents prennent en charge directement les appels, ils fonctionnent avec une boîte vocale où les usagers peuvent déposer des messages. Le liquidateur s'engage à rappeler l'allocataire dans un délai maximum déterminé dans chaque CAF.

À la fin de sa journée de travail, le technicien remplit une fiche statistique indiquant sa production journalière. Une production moyenne journalière de 40 dossiers semble être la norme. Dans certaines CAF, certaines prestations ne sont pas traitées par l'ensemble des liquidateurs. La polyvalence réglementaire n'est pas complète. Certaines prestations, en nombre souvent très restreint, (environ 10%) sont liquidées dans le cadre de cellules temporaires ou sont confiées à certains techniciens expérimentés. On retrouve le même traitement lorsqu'apparaissent des prestations nouvelles. Elles sont d'abord traitées au sein de groupes spécialisés puis réparties à l'ensemble des unités de travail.

L'organisation de l'accueil physique des allocataires varie beaucoup selon les CAF. Un dénominateur commun pour chaque CAF réside dans le

fait que chaque agent effectue en principe un temps d'accueil²⁰, souvent à raison d'une demi-journée par semaine. Un autre dénominateur commun est que l'accueil est perçu avant tout comme un problème technique. L'accent est mis sur la coopération opérationnelle au détriment des relations sociales. Pour la plupart des agents, l'accueil a pour fonction essentielle un échange d'informations techniques, permettant le bon traitement de la liquidation. Pour d'autres, moins nombreux, les rencontres de service sont des moyens privilégiés pour développer la confiance avec l'allocataire, l'adaptation du service rendu, la réputation de la CAF. Pour illustrer le fait que l'aspect technique est très prégnant, nous pouvons reprendre les conclusions d'une étude²¹ faite dans l'une des CAF ayant connu en quelques années de nombreuses réorganisations de l'accueil : multiplier les points d'accueil et diminuer de façon momentanée les heures d'accueil au siège, prévoir l'attente assise du public, utiliser un système de tickets pour gérer les files d'attente, développer de nouveaux outils (serveur vocal, nouveau système informatique, microfilmage des pièces), etc.

Par ailleurs, on peut noter des différences importantes dans l'organisation de l'accueil. D'un point de vue spatial, certaines CAF ont délocalisé une partie de leur accueil sur l'ensemble de leur territoire (antennes, permanences, minibus...). D'un point de vue temporel, on remarque des horaires d'ouverture variables. Cette différence est encore plus marquée pour l'accueil téléphonique. Une autre différence est dans l'existence ou non d'un accueil spécialisé. Cette spécialisation peut renvoyer soit au fait que des liquidateurs accueillent les allocataires de leur portefeuille, soit au fait que certaines plages horaires soient réservées à certains types d'allocataires, types caractérisés par des attributs de localisation ou par des profils de prestations.

Pour conclure sur ce point, nous pouvons noter le développement, timide et encore récent, d'accueil social. Il s'agit de tentatives de rapprochement de la gestion administrative et de l'action sociale afin d'apporter une réponse globale à l'allocataire. Nous reviendrons sur cet aspect, en examinant le projet d'agent-social.

²⁰Depuis quelques années, le travail d'accueil fait partie intégrante du travail de liquidation. Auparavant, l'accueil était confié à des agents d'accueil qui n'effectuaient pas le travail de liquidation. À l'heure actuelle, devant la difficulté de la charge d'accueil, certains l'appellent "*la cage aux lions*", on assiste au développement de stratégies d'évitement : absentéisme le jour de permanence d'accueil, impossibilité pour raison médicale...

²¹Odile Pinero [1993], *L'accueil physique des allocataires*, mémoire CNESS, Février-mars, 52 p.

L'examen du travail de liquidation montre l'importance du codage administratif des cas traités. Le liquidateur doit analyser des situations toujours singulières afin de les traduire en un format administratif. Cette opération s'avère délicate lorsqu'il ne s'agit plus de cas standard. Le développement des relations de service apparaît nécessaire pour résoudre les cas complexes.

2.1.2. L'impossible codage administratif.

L'examen des entretiens révèle que l'une des difficultés les plus souvent mentionnées par les liquidateurs²² consiste dans le fait de traduire des cas complexes en "standards" prévus par la législation. La mise en oeuvre d'une forte dimension relationnelle permet souvent de tenter d'apporter une solution à ces problèmes. Les exemples sont très nombreux et chaque agent interrogé nous a signalé au moins un cas particulier. Nous avons retenu trois exemples qui nous ont paru particulièrement significatifs.

A. La difficulté résultant de changements incessants.

Lors d'un entretien d'un cadre de terrain, nous avons été interrompus parce que le cadre était appelé à l'accueil pour régler un problème avec un allocataire. À son retour, il m'a évoqué ce problème qui n'avait pas été résolu par l'agent de base.

"Il s'agit d'une personne qui change constamment de situation au niveau familial et au niveau de son travail. À chaque fois, on est obligé de faire un changement de dossiers, de matricules quand les situations

²²Les liquidateurs mentionnent avec la même intensité la difficulté résultant de la charge émotionnelle due au travail d'accueil. Il s'agit à la fois de gérer l'agressivité des allocataires mais aussi de compatir à leurs malheurs, comme le relate un responsable d'une unité de production : "Pourtant, ils nous font vivre et en plus, rien ne nous autorise à les juger. Hormis quelquefois le niveau économique, il n'y a pas de différences entre eux et nous. Je défie quiconque de dire qu'il ne connaît personne dans son entourage qui soit au RMI. On connaît tous cette réalité. Je pense que les agents se sentent coupables d'avoir un boulot. Ils ne se sentent pas valorisés d'avoir affaire à cette population. On leur demanderait de faire l'accueil de PDG, ils auraient été contents".

familiales font qu'on ne peut pas faire autrement. Là, on a été obligés, selon certaines règles législatives qu'on doit respecter, de sortir du dossier initial une créance et un indu, sachant que cet indu, on va le compenser sur le rappel qui sera effectué sur le nouvel indu. Cette opération ne peut pas se faire en une journée. Il faut attendre les retombées informatiques, il faut que le service comptable vérifie cette créance, ensuite il faut changer de matricule, ça prend un certain temps... bien évidemment, pendant ce temps là, les paiements sont suspendus, donc évidemment, l'allocataire vient à l'accueil pour râler et avoir une avance".

Au delà de l'aspect technique, le cadre me fait remarquer l'importance de l'aspect relationnel pour mener à bien une telle transaction. Dans le cas de dossiers "lourds", le contact avec l'allocataire est important dans la mesure où il va permettre de comprendre la situation, de traduire les problèmes de l'allocataire dans le langage administratif, de lui expliquer le traitement de son dossier, de rechercher une solution, de l'orienter le cas échéant vers l'action sociale. Le temps nécessaire à cette forte intensité relationnelle est souvent plus important que celui consacré au traitement technique du dossier. Le développement de la dimension relationnelle est un atout pour réduire cette durée. En effet, elle permet à la fois une meilleure connaissance de l'allocataire et une prise de conscience des contraintes de la caisse par l'allocataire. L'installation d'un climat de confiance favorise l'intercompréhension et apporte des gains de temps. La confiance est essentielle pour éviter que l'allocataire revienne sans cesse à l'accueil.

B. Le cas du viager.

Un agent me relate un cas peu ordinaire qu'il venait de rencontrer.

"C'est un cas particulier qui m'a demandé beaucoup de temps. La législation prévoit certaines clauses mais il y en a qu'elle ne prévoit pas. C'est à propos d'une demande d'allocations logement. C'est une vente de maison, qui est faite sous forme de rente viagère. C'est une personne âgée qui vend sa maison à une autre personne qui ne l'habite pas, mais qui apparemment nous fait simplement une attestation comme quoi l'acheteur s'engage à payer la maison à autant par mois. L'acheteur nous demande s'il peut bénéficier d'allocation logement. C'est un accord particulier entre

l'acheteur et le vendeur. J'ai dû faire des recherches au point de vue législatif. J'ai dû appeler la vendeuse du logement pour savoir si elle ne touchait pas déjà des prestations. J'ai fait pareil pour l'acheteur... Cela a été un vrai casse-tête".

Si l'agent axe spontanément son discours sur l'aspect technique dans un premier temps, il va très vite mettre l'accent sur la dimension relationnelle.

"Dans ce type de dossier, ce qui vous demande le plus de temps, ce n'est pas simplement les recherches du point de vue de la législation où la recherche dans les archives mais c'est le temps passé avec les allocataires. Il faut tout d'abord les contacter, leurs demander d'expliquer leurs problèmes. Comme c'était une personne âgée, elle ne comprenait pas pourquoi le dossier n'était pas traité plus vite. Elle appelait sans arrêt. J'ai dû la rassurer, lui dire de patienter et qu'on allait trouver une solution. Mais, je n'arrivais pas à contacter l'acheteur. Quand j'ai réussi à le joindre, j'ai compris qu'il avait conditionné l'achat de la maison au fait de pouvoir bénéficier d'allocation logement. Cela expliquait l'impatience de la personne âgée qui avait besoin de cet argent. Dans ces cas là, on essaie de tout faire pour répondre le plus rapidement possible"

C. Un cas insoluble ou le défaut de preuve.

Un agent, proche de la retraite, m'a raconté l'un des cas les plus difficiles rencontrés au cours de sa carrière :

"C'est deux personnes qui sont allocataires chez nous. Monsieur est seul et perçoit le RMI, madame est seule, a sept enfants et reçoit des prestations pour sept enfants et notamment des prestations qui sont liées à un critère d'isolement. On nous demande de transmettre son dossier sur la CAF de Maubeuge. C'est une chose que l'on peut faire très rapidement. Peu de temps après, on a une intervention de la CAF de Maubeuge qui nous dit : "Madame n'a plus les enfants à charge alors que vous avez payé des prestations jusqu'en mars parce que son ex-concubin (c'est lui qui percevait le RMI chez nous) a déclaré à la CAF de Maubeuge qu'ils n'avaient jamais été séparés et qu'ils avaient toujours vécu maritalement." Monsieur

percevait le RMI de son côté, madame recevait des prestations familiales. Aux dires de monsieur, ils n'avaient jamais été séparés. En fait, monsieur a récupéré les enfants, des enfants qui sont de lui en partie et d'autres enfants. Est-ce qu'ils se sont séparés parce qu'ils vivaient ensemble avant ou est-ce que monsieur a récupéré les enfants sans pour autant qu'il y ait eu vie maritale ? Récupérer ses enfants, c'est une chose mais récupérer depuis trois ans, cela paraît peu plausible. De plus, madame s'est trouvée quelqu'un d'autre là-bas. Le quelqu'un d'autre n'arrête pas de râler parce que là-bas, il percevait le RMI et la CAF de Maubeuge s'est rendue compte qu'il vivait avec notre bonne femme et lui a coupé le RMI. Madame vient de Maubeuge (c'est inextricable) à la CAF de Roubaix et nous dit qu'elle vit à Maubeuge avec son nouveau concubin et qu'ils ne touchent plus aucune prestation. Elle voudrait qu'on lui fasse un certificat de mutation respectif. Mais, on ne peut pas lui faire car apparemment elle a vécu maritalement. Monsieur, qui a récupéré les enfants, a une ordonnance de placement des enfants (quelque chose d'officiel) qui précise que madame a quitté le foyer en laissant les enfants d'une part et qu'elle vivait une vie dissolue d'autre part. Monsieur était apte à élever les enfants et on lui a confié la totalité de la fratrie, même les enfants qui n'étaient pas de lui. Quand on interroge madame, elle persiste à affirmer qu'elle a toujours vécu seule. Comment gérer le dossier ? Techniquement, c'est pas compliqué. À Maubeuge, ils ont fait un contrôle qui conclut que monsieur a bien les enfants à charge. Mais depuis quand ? La seule réalité, c'est que maintenant, il a les enfants. On ne peut plus faire de contrôle. On ne va pas récupérer deux ans de prestations parce qu'un voisin peut-être malveillant ou pas très au courant va nous affirmer telle ou telle chose. Le nouveau concubin nous donne une nouvelle version des faits. Madame n'a jamais vécu avec monsieur un tel mais un jour, monsieur un tel est venu voir ses enfants, elle lui a confié les enfants ? Le lendemain, il est revenu chez elle dans un état d'ébriété, il l'a menacée, alors elle est partie. Et depuis, monsieur occupe le logement. Ce sont des dossiers qui sont quasiment insolubles. A priori, on n'a pas plus de raison de croire l'un ou l'autre..."

De nouveau, le plus important est le temps passé à l'activité relationnelle pour résoudre ce dossier complexe. Dans ce cas précis, la difficulté consistait tout d'abord à comprendre l'affaire puis dans le défaut de preuve. Les nombreux contacts avec l'autre caisse et avec les différents protagonistes de cette histoire ont permis progressivement de comprendre

les événements. Pour cela, il a fallu écouter, demander des informations supplémentaires, réclamer des preuves, convaincre les deux parties afin de trouver un compromis qui restent dans le cadre réglementaire. Cette activité relationnelle a mobilisé non seulement l'agent mais aussi la direction. Il a fallu recevoir les allocataires, apaiser les tensions, convaincre, rechercher la vérité. Devant la situation familiale et économique difficile, il était nécessaire de trouver une solution sociale au problème.

Au-delà de l'aspect anecdotique de ces cas, il est important de souligner la difficulté de traiter de dossiers qui ne sont pas standard. Les routines opérationnelles ne peuvent suffire pour résoudre ces cas. La difficulté n'est pas principalement de nature technique. Devant la complexité des modes de vie, les agents doivent, pour résoudre certains dossiers, déployer une forte activité relationnelle afin d'adapter le service rendu au cas particuliers. Ils sont bien sûr tenus de respecter la législation. De plus, la coproduction apparaît essentielle pour le bon traitement des cas difficiles. Cette coproduction permet d'apporter de l'information supplémentaire, de confronter des points de vue, de comprendre des situations, d'établir ou pas la preuve des faits... Le travail de "front-office" est alors un élément essentiel pour les traitements en "back-office". On assiste à une prise de conscience de l'importance de la dimension relationnelle par les techniciens.

2.2. Des compétences relationnelles au coeur du métier de technicien-conseil.

La dimension relationnelle semble devenir une composante essentielle du nouveau métier de technicien-conseil. Face à une demande importante des usagers, due à la fois à une complexification de la législation et à des situations familiales et économiques de plus en plus difficiles (chapitre III), les caisses d'allocations familiales se trouvent dans la nécessité de répondre à ces attentes. L'organisation de la fonction accueil est fondamentalement bouleversée. Alors que cette fonction était marginale, considérée comme faisant partie de la périphérie de la chaîne de production, elle devient la pièce maîtresse de la nouvelle organisation. Cela a des

répercussions sur le travail de technicien dans la mesure où ils vont tous assurés cette fonction.

"On ne peut plus se contenter de mettre à l'accueil ceux qui ne suivent pas en production, les "bras cassés". L'accueil, ce n'est plus un simple guichet. Il faut repenser l'accueil dans l'optique que tous les agents y passent. Cela fait désormais partie intégrante de la fonction de liquidation. L'accueil des allocataires devient une fonction aussi importante que celle consistant à traiter des dossiers" (cadre prestations).

Dès lors qu'on ne considère plus l'accueil (physique et téléphonique) comme un simple échange d'informations, mais comme un moment essentiel de la coproduction de l'activité, le travail des agents change de nature. Rappelons que l'accueil a été pendant très longtemps confié à des agents spécialisés qui n'effectuaient pas de traitement de dossiers en "back-office". La relation de service était relativement pauvre dans la mesure où les agents ne connaissaient pas ou peu les dossiers qui étaient traités par d'autres agents. Ces agents d'accueil délivraient surtout de l'information générale. De plus, les connaissances législatives de ces agents étaient rapidement dépassées. Face à ces difficultés, la politique de la branche famille a consisté à donner au travail du technicien une forte composante de conseil. La polyvalence réglementaire (connaissance de toutes les prestations) se double d'une polyvalence fonctionnelle (assurer plusieurs fonctions). Désormais, tous les agents sont censés faire de l'accueil. Cette évolution n'a pas été sans conflits notamment salariaux. Cependant, la fonction accueil modèle progressivement les pratiques professionnelles des liquidateurs. Nous allons le voir en examinant les réflexions portant sur la mise en place de nouveaux référentiels de métier du technicien-conseil.

2.3. Le projet d'agent social.

Depuis des années, les responsables de la branche famille réfléchissent sur l'évolution du métier de technicien. Cette réflexion est fortement liée aux interrogations sur la mise en place du nouveau système informatique baptisé Cristal (encadré 5.1).

Cependant, les questionnements sur l'évolution du métier de liquidation ne sont pas dus uniquement au changement technique comme

en témoigne le projet d'agent social entrepris dans l'une des trois CAF étudiées. Il s'agissait d'une tentative ambitieuse (trop selon la nouvelle direction) de redéfinir l'approche de l'allocataire. À une approche purement administrative, on voulait substituer une approche plus globale, c'est à dire à la fois technique et sociale.

Le rôle du technicien était fortement modifié et l'aspect relationnel devenait une composante essentielle du travail. Le projet d'agent social redéfinissait le rôle du technicien selon trois grands objectifs. Le premier était appelé la "*focalisation*". Il s'agissait d'améliorer le service aux allocataires en mettant en place un interlocuteur unique. L'agent social devait, dans cette perspective, traiter toutes les prestations légales, extra-légales, les prêts et secours non soumis à la commission d'action sociale. Le technicien devenait le pivot de l'organisation et jouait le rôle de conseiller auprès des allocataires. Le deuxième objectif portait sur des modifications organisationnelles. Les services des prestations et de l'action sociale devaient être restructurés autour du concept d'agent social. Un bureau d'étude et d'organisation devait assurer le rapport logistique nécessaire aux fonctions de l'agent social. Il n'y a plus dans ce projet de dichotomie entre la gestion administrative et l'action sociale de nature administrative. L'action sociale proprement dite reste du ressort exclusif des travailleurs sociaux. Le dernier objectif est d'ordre économique. Des gains de productivité importants étaient attendus et devaient permettre une réduction des effectifs (non remplacement des départs).

ENCADRÉ 5. 1 : UN NOUVEAU SYSTEME INFORMATIQUE : LA CONCEPTION RELATIONNELLE INTEGREE DU SYSTEME DE TRAITEMENT DES ALLOCATIONS.

L'année 1996 devrait voir s'implanter un nouveau système informatique de traitement des dossiers, baptisé CRISTAL qui devrait remplacer le système actuel MONA. Ce nouveau système a des caractéristiques très différentes du premier. Nous avons vu que le système actuel est à base de codifications et travaille en temps différé. Le nouveau système CRISTAL travaillera en temps réel et intégrera l'ensemble du pilotage de l'activité. Si le système MONA demandait une technicité importante, le nouveau système sera beaucoup plus convivial. L'agent ne rentrera plus des codes mais des événements et le système calculera immédiatement les droits. Le travail des agents sera simplifié du fait d'une moindre technique. Le chef de projet de la région du nord nous parle des impacts attendus de CRISTAL :

"À l'heure actuelle, le système est totalement opaque, codifié, il faut avoir une "bible" papier où il faut chercher la raison de tel ou tel code. Le nouveau système sera beaucoup plus souple: simple dans l'entrée des données, simple dans l'explication des droits, simple dans le contrôle du travail. Moi qui n'ai jamais eu aucune formation sur MONA, leurs fameuses codifications ésotériques, j'ai assisté la semaine dernière à une formation CRISTAL où j'ai fait de la liquidation. Je l'ai fait les "doigts dans le nez". Je vous prends vous, je vous mets devant le poste opérateur, je vous indique les petites manipulations, vous me traitez du courrier. Tout est intégré, contrôlé. Vous mettez les événements. Vous mettez monsieur un tel, né le ..., dépôt d'une demande d'allocations logement, telle date, le montant du loyer. Le système traite la demande et vous avez le résultat immédiat. On a traité un dossier, ô combien complexe pour les techniciens actuels, de l'allocation adulte handicapé garantie de ressources. C'est le summum, le nec plus ultra de la technique. J'ai traité ça en 30 secondes. Pour vous dire que les gains de productivité seront importants."

Ce nouveau système modifiera le rôle de l'encadrement de terrain et des liquidateurs. Les agents de maîtrise, dont la technicité fait la fonction, n'auront plus de raison d'être en tant que référents techniques. Le système intégrera l'ensemble du suivi législatif et gardera des traces de raisonnement qui permettront d'expliquer les résultats. On peut s'interroger sur ce que seront les nouvelles missions de ces cadres de terrain. Le technicien connaîtra aussi des modifications importantes dans son travail. Les compétences techniques seront de moins en moins importantes tandis que les compétences relationnelles seront essentielles.

Le projet d'agent social ayant rencontré de fortes oppositions, à la fois de la part des agents et de l'encadrement, a été modifié. Le projet fut repris en intégrant les nouvelles données sur le futur système informatique et donne lieu à l'heure actuelle à une importante réflexion sur le métier futur de technicien. Le terme agent social est remplacé par le terme technicien conseil. Cette réflexion, qui n'est pas terminée, a abouti à une redéfinition du rôle de technicien. Des référentiels sont en cours d'élaboration. La direction et l'encadrement du service prestations ont chacun établi le leur, qui définit les caractéristiques du métier envisagé avec des pondérations exprimés en pourcentage de temps passé.

TABLEAU 5.1. : LE RÉFÉRENTIEL TECHNICIEN-CONSEIL.

Pour le comité de direction.

fonctions principales	pourcentage*	caractéristiques
culture	29,56%	- s'approprier les enjeux de la CAF - accepter le changement - accepter d'être acteur
liquidation	29,56%	- qualité - capacité à gérer un dossier - gestion du portefeuille
relation	26,61%	- comportement - compréhension - écoute, accueil
conseil	14,24%	- orienter - informer - prospecter - s'engager

* Il s'agit de pourcentages relatifs au temps de travail à consacrer aux différentes fonctions. Ils résultent de négociation de groupes de réflexion.

Pour l'encadrement du service prestations.

fonctions principales	pourcentage	caractéristiques
place dans la CAF	42,85%	- conscience du rôle - service à l'allocataire - présence, implication
liquidation	24,75%	- gestion, organisation - suivi du dossier
relation	20,28%	- accueil humain (compréhension, persuasion) - organisation de l'accueil
conseil	12,12%	- informer

Ces différentes approches ont fait l'objet d'une synthèse dont nous pouvons reprendre les grandes lignes (tableau 5.2.) :

TABLEAU 5.2. : L'ÉVOLUTION DU MÉTIER DE LIQUIDATION

OBJECTIFS	CONTENU/MOYENS
<p>valorisation de la CAF</p> <p>amélioration de la qualité de l'accueil</p>	<p><u>agent-social</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - commercial : recherche des droits potentiels - information-orientation : conseils auprès des allocataires sur les démarches à prendre auprès des institutions spécialisées et services internes de la CAF - liquidation des prestations légales, bons vacances et prestations extra-légales étudiants <p><u>personnalisation par zone géographique et permanences locales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - une demi-journée tous les 15 jours <p><u>réorganisation des circuits et des procédures</u></p> <p><u>formation à la communication orale et écrite</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - formation à la conduite d'entretien, accueil téléphonique, réception guichet <p><u>formation générale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - culture institutionnelle, connaissances de l'environnement sanitaire et social
<p>évolution des compétences des techniciens prestations</p>	<p><u>communication interne</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - connaissances des rôles et fonctions des autres services de la caf
<p>mobiliser tous les membres de la CAF</p>	<p><u>le projet d'agent social</u></p> <p><u>tous les techniciens prestations seront des agents sociaux</u></p> <p><u>rémunérations dans le cadre des moyens budgétaires</u></p>

L'un des éléments essentiels, de notre point de vue, est le consensus qui semble se dégager sur la nature future du travail de liquidation. L'aspect technique du travail est pondéré de 24,75% pour l'encadrement du service de prestations et 29,56% pour l'équipe de direction. Par ailleurs, les aspects relationnels et de conseil prennent une part considérable dans le travail des agents : 40,85% pour le comité de direction et 32,4% pour l'encadrement du service de prestations. Ces bouleversements ne seront pas sans conséquence sur les nouvelles qualités demandées aux techniciens. Habités à une culture de "production", les agents devraient évoluer vers des tâches moins administratives. De nouvelles compétences seront valorisées : la compréhension, l'écoute, l'accueil, le conseil, l'engagement, etc. Ces grandeurs sont étroitement liées au monde relationnel et appellent de nouvelles procédures d'évaluation.

"Qu'est-ce qui fait à l'heure actuelle un bon liquidateur ? c'est sa connaissance technique et législative. Le bon technicien, c'est celui qui est performant sur toutes les prestations. Je me demande comment certains liquidateurs vont passer CRISTAL. Qu'est-ce qu'on va faire ? Si assimiler le système ne pose pas de problème, l'aspect relationnel, l'ouverture d'esprit à l'allocataire, c'est un tout autre problème."

2.4. De nouvelles procédures d'évaluation.

Dans le chapitre précédent, nous avons souligné la prégnance du concept de productivité dans la gestion des CAF. Devant la mutation du métier de technicien, de nouvelles procédures d'évaluation ont vu le jour depuis quelques années. Les enjeux de ces nouvelles approches ne se réduisent pas à la prise en compte de la dimension relationnelle et sont liés notamment à l'introduction de la gestion prévisionnelle de l'emploi dans la fonction publique (Gilles Barouch, Hervé Chavas [1993]). On peut remarquer que les traditionnels services du personnel laissent de plus en plus la place à des services de ressources humaines²³.

²³Le changement n'est parfois que nominal dans la mesure où les nouveaux services effectuent un

Il est encore trop tôt pour effectuer un bilan global de ces nouvelles approches. Nous les évoquerons rapidement parce qu'elles permettent de montrer que les approches industrielles ne permettent pas de saisir la dimension relationnelle de l'activité de technicien. Tout d'abord, nous pouvons rappeler que les agents des organismes de Sécurité sociale ne sont pas régis par le statut de la fonction publique²⁴ mais sont "*couverts par une seule et même convention collective nationale et on retrouve au niveau de chaque organisme de Sécurité sociale le fait d'une gestion décentralisée du personnel au stade de l'application de ce cadre unique, la variable étant alors la politique menée dans ces conditions par chaque caisse*" (Antoinette Catrice-Lorey [1982], p.9). Les agents des CAF sont sous l'autorité du directeur qui est responsable de toute décision individuelle (nomination aux emplois, licenciements, avancement, discipline...).

Ces rappels étant faits, nous pouvons aborder la mise en place de l'évaluation professionnelle du personnel dont l'intérêt pour notre sujet est qu'elle révèle une évolution de la conception du produit et des performances. Chaque année, les agents doivent passer un entretien individualisé visant à évaluer les résultats de leurs activités.

Peu familiarisés avec ces méthodes d'évaluation, nous avons demandé à plusieurs cadres de nous donner leurs premières conclusions en dessinant les contours du profil d'un agent idéal. Nous reproduisons deux réponses qui nous ont paru très significatives pour illustrer notre point de vue en matière d'exigences croissantes de compétences relationnelles.

"Moi, je suis un cadre de terrain, je suis au contact proprement dit des agents et des allocataires. Les agents, je suis à leur contact, j'ai mon bureau qui est au sein de la section et je vis leurs problèmes au quotidien. L'entretien d'évaluation, c'est un moment privilégié pour faire le point avec certains agents. Mais, les problèmes, je les connais. Dans ma section, il y a de tout, il y a des agents qui travaillent vite et bien, des agents qui travaillent vite et mal, des agents qui travaillent lentement mais bien, des agents qui travaillent lentement et mal. J'ai les quatre natures dans ma section... Mais, le plus important, c'est l'évolution du métier de technicien.

travail traditionnel de gestion du personnel (paye, absentéisme...).

²⁴Depuis 1968, les caisses ont confié à un organisme inter-branches, UCANSS (Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale), la gestion de la convention collective. Celle-ci stipule l'organisation du système professionnel (structure des rémunérations, classification des emplois, plans de carrière, etc.) et les garanties individuelles (protection de l'emploi, exercice syndical, avantages sociaux au-delà des obligations légales).

Un bon technicien, il y a 10 ans, c'était un agent technique, technique aussi bien de la législation qu'au niveau des connaissances informatiques. Il y a 10 ans, c'était ça, mais maintenant cela a évolué. Il faut avoir un minimum de connaissances législatives, puis informatiques. Ces deux notions ont laissé place à une nécessité de qualité de service avec l'allocataire. Il faut avoir des qualités de conseil, d'explication, d'écoute de l'allocataire. Avec l'arrivée de "CRISTAL", je pense que de plus en plus le technicien devra développer ces qualités. De toute façon, c'est une prise de conscience que l'on a eu, on s'est dit que CRISTAL amènerait des gains de temps. Si on veut que cela n'ait pas un effort néfaste sur l'emploi, on a intérêt à prendre les devants et à travers un travail de substitution pour faire avec le temps que nous donnera CRISTAL. Ce travail de substitution, il faudra le diriger vers l'allocataire" (Cadre de terrain de la gestion administrative).

"Le secteur de production, c'est le secteur essentiel à mon avis, c'est là où se trouve l'activité principale de la caisse. Les CAF sont faites pour payer des prestations. L'évaluation, en tant que telle, n'est pas encore un acte de gestion courant chez nous. Cela fait deux ans que je mène des entretiens d'évaluation avec l'encadrement de terrain... Avec CRISTAL, il faudra changer la culture locale. Avec le pilotage intégré, les problèmes techniques, on en parlera beaucoup moins. L'agent partira à l'extérieur de la caisse, il bougera de sa chaise. Il ira chez le client, chez le partenaire. Le "zinzin" va lui bouffer tous ses dossiers. Le conseil deviendra essentiel si les techniciens savent prendre le virage. Il aura un portable et liquidera chez l'allocataire, avec un modem. Si on développe le côté relationnel, on sera déjà très occupé, c'est ça la prochaine génération de liquidateurs" (Responsable de service de gestion administrative).

Dans cette autre CAF, la réflexion sur l'évaluation du personnel est menée depuis 1993 et semble plus aboutie²⁵. Nous avons pu consulter une importante documentation sur laquelle nous nous appuyons. Tout d'abord, il est précisé le lien avec la nouvelle classification des emplois :

"Depuis l'application du protocole d'accord du 14 mai 1992 instaurant la nouvelle classification des emplois à compter du 1er janvier 1993, il existe

²⁵Nos investigations ont eu lieu essentiellement en 1994 et 1995. La situation a pu évoluer depuis lors.

dans l'institution Sécurité sociale un système de carrière composé de trois éléments :

- le parcours professionnel : il concerne le passage entre les différents niveaux de qualification de la grille des emplois (promotions)*
- l'avancement professionnel : relatif à l'attribution d'échelons conventionnels (échelons d'ancienneté) et supplémentaires (ex-échelons au choix).*
- Le développement professionnel : à l'intérieur de chaque niveau d'emploi existe une possibilité de développement de carrière par l'acquisition de degrés. Cette procédure comprend des étapes préalables telles que la définition du contenu des compétences et la mise en phase de validation".*

L'évaluation du personnel apparaît donc comme une procédure de reconnaissance de l'accroissement des compétences des agents. L'octroi de degrés est tributaire de l'acquisition de ces compétences. Le document 5.1. indique les compétences qui doivent être prises en considération par l'évaluateur. Nous pouvons noter que l'aspect production (première rubrique) n'est qu'un des éléments du domaine de compétences des agents. L'évaluateur doit aussi tenter d'apprécier la qualité du service rendu, le savoir-être interne des liquidateurs et le savoir-être externe. Pour cela, le liquidateur doit développer ses compétences relationnelles à la fois vis à vis de son environnement interne que vis à vis de son environnement externe. Les variables mises en avant sont la communication, l'entraide, la disponibilité... Ce sont un ensemble de grandeurs qui renvoient au monde relationnel.

DEFINITION DES DOMAINES DE COMPETENCES

OU

D'OBSERVATIONS

PRODUCTION

Aspect quantitatif de base

Capacité à réaliser le produit ou le service de base de l'emploi occupé.

La base de l'emploi sera définie pour chacun des agents.

Des notions de délais de production, de quantité peuvent être prises en considération.

QUALITE

Capacité à réaliser un produit ou un service de qualité

sans retouche

sans intervention ultérieure

SAVOIR-ETRE INTERNE

Capacité à agir en coordination avec son environnement professionnel et dans le service.

Communication avec les autres services

Respect des procédures édictées, mises en place ou existantes

Anticipation, entraide, solidarité, esprit d'équipe.

Bonne relation avec les collègues, la hiérarchie.

Disponibilité.

SAVOIR-ETRE EXTERNE

Capacité à montrer de l'intérêt à l'environnement extérieur au poste de travail.

Analyse des relations vis à vis de la clientèle externe

- _ Allocataires
- _ Associations
- _ Elus
- _ Fournisseurs
- _ Partenaires institutionnels.

GESTION DE SA PROPRE COMPETENCE

Capacité à d'adapter et / ou à innover en vue de participer au projet de l'entreprise.

Il s'agit de la prise en charge du technicien par lui-même.

- _ Auto-prise en charge
- _ Auto-formation
- _ Responsabilité.

L'évaluation apparaît comme une procédure complexe qui ne se réduit pas à de simples calculs de productivité du travail. Encore embryonnaire, l'évaluation du personnel manque parfois d'outils pour apprécier et objectiver certaines compétences. Lors de l'entretien de liquidateurs, certains dénoncent la subjectivité de l'évaluateur dès qu'il s'agit de mesurer des grandeurs appartenant au monde relationnel : la confiance, le dévouement, l'écoute, la solidarité, l'entraide... Éléments essentiels de la dynamique de la modernisation des services publics, les nouvelles méthodes d'évaluation soulèvent un ensemble de problèmes que résumait Gilles Barouch et Hervé Chavas :

" Placés dans cette situation, ces agents auront du mal à concilier les exigences liées à leur fonction hiérarchique et les impératifs du processus de changement, grand consommateur de temps et d'énergie. Ils prendront également conscience que leur contribution à la modernisation du service public, qui constitue pour eux une responsabilité et une charge de travail supplémentaires, a peu de chance de se convertir en reconnaissance hiérarchique ou institutionnelle : les compétences nouvellement acquises ne peuvent être prises en compte dans le cadre de la grille de classifications existante ; les dispositifs de rémunération individuels et collectifs ne couvrent pas les nouvelles responsabilités endossées au titre de la modernisation et les systèmes de notation et de promotion sont encore loin d'en faire un critère d'appréciation des performances individuelles. Telle est donc la contradiction engendrée par la modernisation : en jouant sur un accroissement des responsabilités et des compétences, elle suscite une montée en puissance des exigences professionnelles que le système traditionnel de gestion des personnels ne peut en l'état intégrer" (Gilles Barouch et Hervé Chavas [1993], p.257).

Tout au long de cette section, nous avons fait connaissance avec les agents de base des caisses d'allocations familiales. Nous avons examiné l'activité au quotidien et dans son devenir. En effet, le travail de liquidation semble être en pleine évolution. Cette mutation, encore inachevée²⁶, révèle toute l'importance des relations de service. Ces relations de service donnent au produit des CAF une forte dimension relationnelle.

²⁶Lors de nos entretiens, certains techniciens nous ont affirmé que le travail d'accueil ne faisait pas partie intégrante du travail de liquidation. Pour eux, un bon liquidateur reste un bon technicien.

SECTION III : LES RELATIONS DE SERVICE COMME GRILLE D'ANALYSE DU MONDE RELATIONNEL.

Dans cette dernière section, nous voulons synthétiser l'ensemble de nos observations relatives à la description et l'analyse du monde relationnel. Tout d'abord, nous allons examiner les liens qui existent entre le développement des relations de service et un ensemble d'innovations techniques et organisationnelles relatives aux services rendus. L'amélioration des supports techniques et organisationnels du service est un facteur favorable au développement de relations de service. Puis, nous reviendrons sur les deux mondes de production évoqués dans le chapitre IV : le monde de la bureaucratie professionnelle et para-professionnelle ouverte et le monde de l'adhocratie au sein d'une bureaucratie. Les grandeurs du monde relationnel, mises en lumière par les relations de service, sont essentielles pour comprendre le fonctionnement de ces deux mondes. Pour finir, nous reviendrons sur le besoin d'un nouveau cadre de rationalité de l'activité des acteurs qui prenne en considération la dimension relationnelle.

3.1. Des changements techniques et organisationnels favorisant le développement des relations de service.

Le point de vue qui sera défendu ici consiste à soutenir l'hypothèse que des innovations techniques et organisationnelles ont été des facteurs favorables aux développements des relations de service. Nous avons déjà souligné, en rappelant les travaux de Jean Gadrey ([1994]), que l'amélioration du service peut provenir d'autres sources que celles venant d'une meilleure qualité des relations de service. Cependant, nous avons pu constater au sein des CAF l'introduction d'éléments favorisant le bon déroulement des relations de service. Ces changements ont une dimension technique et spatiale.

Nous avons repéré ces changements en effectuant un examen des organisations des trois CAF étudiées.

Des changements techniques et organisationnels peuvent être source d'une meilleure qualité de service. Nous ne revenons pas sur les espoirs mis dans le nouveau système informatique. Il devrait permettre de libérer du temps pour la liquidation dans la mesure où les opérations les plus simples seraient intégrées. Ce temps libéré pourrait, c'est une éventualité et non une certitude, être investi dans le développement des relations avec l'allocataire. Une autre amélioration technique concerne l'amélioration des contacts téléphoniques. Le système de sélection direct (SDA) permet à l'allocataire d'atteindre plus facilement le technicien qui suit son dossier. Cette amélioration de la qualité de service serait d'autant plus importante si elle pouvait être couplée avec le développement de la personnalisation. La personnalisation concerne à la fois les communications écrites et orales. Tous les courriers portent la signature de l'agent responsable du dossier et l'allocataire a le numéro de téléphone de la personne qu'il peut contacter pour des informations supplémentaires en cas de difficultés. Des liens de confiance peuvent s'établir entre l'allocataire et le technicien qui incarne l'organisation. De plus, le développement de la personnalisation est aussi favorisé par la mise en place de points d'accueil sur tout le territoire desservi par la CAF (antennes, permanences, minibus...). L'intensité est supérieure s'il s'agit d'accueil spécialisé c'est à dire que l'agent reçoit les allocataires dont il traite les dossiers en "back-office". La territorialisation du fichier allocataire constitue un autre facteur de développement de relations personnalisées. Il s'agit de découper le fichier allocataire selon un critère géographique. Les zones géographiques ainsi déterminées recoupent les mêmes zones d'intervention que celles de l'action sociale. De tels regroupements permettent une connaissance plus fine des populations suivies en enrichissant les connaissances des agents administratifs par ceux des travailleurs sociaux. En effet, les travailleurs sociaux suivent des familles depuis longtemps et possèdent des renseignements très importants sur le mode de vie des familles et sur les problèmes qu'ils rencontrent. Face à un public en difficulté, une meilleure connaissance de leurs problèmes est un atout essentiel pour le développement des relations de service. Cela permet d'instaurer un environnement favorable dans la mesure où les allocataires et les agents ont la possibilité de développer des liens de confiance. Le dernier point est le développement de l'information fournie aux usagers. Les travaux de Burton A. Weisbrod ([1988]) ont montré que l'information est un élément essentiel de la qualité des services sociaux. Dans le chapitre consacré à la dimension civique, nous avons déjà montré l'importance d'une information spécifique vis à vis de certaines catégories

pour leur faciliter l'accès aux organismes sociaux. Plus généralement, une information globale permet une meilleure qualité de service. Cette information permet une compréhension mutuelle plus forte entre les allocataires et les agents. Cette information peut soit avoir un contenu général sur le fonctionnement de la caisse ou sur la législation, soit être spécifique à la gestion d'un dossier ou soit concerner une action spéciale menée par la CAF. Cette information, très souvent coûteuse, vient nourrir les relations de service et facilite la coopération opérationnelle et l'établissement de relations sociales. Les relations de service sont un facteur important pour enrichir l'intensité informationnelle du service, c'est à dire "le contenu du service fourni en informations utiles à l'utilisateur" (Jean Gadrey [1993], p. 283). La qualité du service rendu est donc fortement liée au développement de ces contacts directs.

Dans leur étude "*Gros plan sur la modernisation du service : le cas de la CAF de l'Ariège*", Jacques Gautrat et Jean-Louis Laville ([1991]) ont montré l'importance des conséquences sur le service rendu des changements techniques et organisationnels. Nos propres recherches confirment elles les liens entre le développement de la qualité de service avec celui des relations de service.

3.2. Émergence de nouveaux mondes de production applicables aux CAF.

Les transformations organisationnelles et techniques des caisses d'allocations familiales se laissent difficilement appréhender par des approches classiques inspirées du modèle taylorien. À travers cette mutation inachevée, on voit apparaître de nouveaux mondes de production. Il ne s'agit pas seulement de nouveaux modes de production mais de nouveaux "mondes", c'est à dire de nouvelles façon d'appréhender la production, l'utilisateur et les produits. Ces mondes reposent sur des grandeurs qui sont absentes du monde industriel.

Dans le chapitre consacré à la dimension industrielle, nous avons élaboré un cadre d'analyse permettant de rendre compte de la richesse et de la diversité des mondes de production en intégrant le secteur de la gestion administrative et celui de l'action sociale. Nous pouvons poursuivre notre examen en explorant le monde de la bureaucratie professionnelle et para-professionnelle ouverte et le monde de l'adhocratie au sein d'une

bureaucratie. Nous reproduisons ici la partie du tableau 4.2 qui est consacrée à ces deux mondes.

TABLEAU 5.3. : LE MONDE DE LA BUREAUCRATIE RELATIONNELLE ET DE L'ADHOCRATIE AU SEIN D'UNE BUREAUCRATIE .

<p>Degré de flexibilité du produit</p> <p>Degré de co-production par l'allocataire</p>	<p>SERVICES NON STANDARDISÉS</p>
<p>FORTE</p> <p>Principales caractéristiques</p>	<p>MONDE DE LA BUREAUCRATIE PROFESSIONNELLE ET PARA-PROFESSIONNELLE OUVERTE OU DE LA BUREAUCRATIE RELATIONNELLE</p> <p>Accent mis sur la relation de service</p>
<p>Travail et règles de travail</p>	<p>Reconnaissance d'une certaine autonomie des agents de base de la gestion administrative avec début d'une reconnaissance institutionnelle des savoirs professionnels. Professionnalisme des acteurs de l'action sociale.</p> <p>Qualité professionnelle et du métier</p>
<p>Conception du service public</p>	<p>Conception du service public : facilité la mise en oeuvre des politiques publiques. Interpréter les règles afin de satisfaire l'utilisateur. Organiser la "voix" des usagers permettant une remontée des informations.</p>
<p>Conception du produit et des performances</p>	<p>Produit : services personnalisée, produits sur mesure</p> <p>Indicateurs de performance : Inexistants à l'heure actuelle</p>

FAIBLE	MONDE DE L' ADHOCRATIE AU SEIN D'UNE BUREAUCRATIE
Principales caractéristiques	Accent mis sur la création
Travail et règles de travail	Mode privilégié de l'action sociale non administrative. Liberté dans la création originale. Travail non prescrit.
Conception du service public	Trouver des réponses individuelles ou collectives aux différents problèmes sociaux.
Conception du produit et des performances	Produit : créations, actions spécifiques, projets Indicateurs de performances : le degré de nouveauté, originalité des réponses

Le statut de ces deux mondes est celui d'idéaux-types (chapitre IV). Construits à partir des évolutions observées dans les différentes CAF et de nos hypothèses théoriques, ils n'ont pas pour finalité de décrire des situations concrètes. Le point commun à ces deux mondes réside dans le fait que l'accent est mis sur la nécessité de services non standardisés. Le monde de la bureaucratie professionnelle et para-professionnelle ouverte se caractérise par l'importance accordée aux relations de service. Afin de simplifier la notation, nous l'appelons bureaucratie relationnelle. Le monde de l'adhocratie au sein d'une bureaucratie se focalise plutôt sur les autres dimensions du service. Nous allons préciser maintenant les caractéristiques de ces deux mondes.

3.2.1. Le monde de la bureaucratie relationnelle.

L'apparition du monde de la bureaucratie relationnelle est indissociable d'un vaste mouvement de modernisation des organismes de service public à vocation que l'on peut repérer dans le cas des caisses d'allocations familiales. Cependant, s'il y a modernisation, celle-ci n'est pas homogène.

Le monde de la bureaucratie relationnelle est en voie d'émergence et demande à être consolidé. Ce monde emprunte l'une des deux voies de la modernisation de l'entreprise bureaucratique étudiées par l'équipe de Renaud Sainsaulieu ([1995]). La première, nous l'avons vu, est celle du néotaylorisme tandis que la seconde est celle de "l'ouverture". Face aux pressions de l'environnement et à sa complexification, l'organisation ne se crispe pas sur ses buts de système mais tente d'apporter des réponses spécifiques tout en restant dans un cadre réglementaire strict.

La production de masse cède progressivement la place à une production de services dédiés.

"On se trouve ici dans ces parties de l'administration où les activités s'orientent, non pas vers la réalisation de traitements systématiques et standardisés, mais vers des productions différenciées, sur mesure et complexes" (Isabelle Francfort , Florence Osty , Renaud Sainsaulieu, Marc Uhalde [1995], 616 p.).

Cette nécessité de spécifier le service rendu n'exclut pas de tenter de rationaliser la production. Mais, il ne s'agit plus de "*rationalisation industrielle*" (Jean Gadrey [1994]). Nous aborderons ce point dans la dernière partie. La grande originalité de ce monde de production, outre le fait de donner toute son importance aux relations de service, est de rassembler en son sein des professionnels. Les professionnels sont ici essentiellement les travailleurs sociaux. Ce sont des professionnels parce qu'ils présentent un ensemble de caractéristiques rappelées par Henry Mintzberg [1982] et issues de la sociologie des métiers. S'inspirant de ces différents travaux, Jean Gadrey ([1994]) propose deux critères pour définir une profession.

La première condition tient au fait que les compétences nécessaires pour l'exercice de l'activité sont acquises en dehors de la structure. Ces compétences résultent d'une formation supérieure. Les savoirs, les savoir-

faire, les modes d'intervention forment le coeur même de la profession. Les associations professionnelles jouent un rôle essentiel pour diffuser les "règles de l'art" de chaque profession. D'ailleurs, comme le souligne Henry Mintzberg ([1982], p. 315), "*les professionnels s'identifient plus avec leurs professions qu'avec l'organisation où ils pratiquent*". La plupart des professions sociales ²⁷ présentent au sein des CAF remplissent cette première condition (tableau 5.4). Cela est un peu moins vrai pour la catégorie des travailleuses sociales qui s'est surtout organisée autour des questions salariales.

²⁷Les professions sociales présentent une grande diversité. Jacques Ion et Jean-Paul Tricart ([1992], p.82) parlent d'un "*milieu social, repérable par une proximité de caractéristiques sociologiques et repéré comme tel dans l'espace, que d'un ensemble professionnel homogène et structuré, même s'il existe des indices montrant une situation en rapide évolution*". Selon les activités du social, il faudra donc nuancer le fait que l'on ait affaire à de véritables professionnels, dans le sens que nous lui donnons ici.

**TABEAU 5.4. : LES DIFFÉRENTS MÉTIERS DES TRAVAILLEURS
SOCIAUX.**

1 PROFESSIONS D'AIDE ET D'ASSISTANCE	
ASSISTANCE DE SERVICE SOCIAL (Assistance sociale)	Travailleur social chargé de faciliter l'insertion sociale des familles ou des individus connaissant
DÉLÉGUÉ À LA TUTELLE AUX PRESTATIONS	Travailleur social aidant des individus ou des familles faisant l'objet d'une mesure administrative ou judiciaire de tutelle aux prestations sociales, par un examen de situation budgétaire et l'établissement d'un plan de gestion des ressources permettant aux intéressés de recouvrer leur autonomie financière.
CONSEILLÈRE EN ÉCONOMIE SOCIALE ET FAMILIALE (Conseillère ménagère, monitrice d'enseignement ménager)	Travailleur social qui concourt à l'information et à la formation individuelles et collectives des adultes pour leur permettre d'améliorer leurs connaissances de gestion du ménage.
TRAVAILLEUSE FAMILIALE	Travailleur social qui assure à domicile des activités ménagères et familiales et contribue à maintenir et rétablir l'équilibre dans les familles où il y a des problèmes.
2 CONDITIONS D'ACCÈS À LA PROFESSION	
ASSISTANCE DE SERVICE SOCIAL (Assistance sociale)	Diplôme d'État (DEAS). Recrutement niveau bac ou équivalent ou 25 ans, 5 ans d'activité professionnelle ou d'expérience sociale et familiale. Durée des études 3 ans.
CONSEILLÈRE EN ÉCONOMIE SOCIALE ET FAMILIALE (Conseillère ménagère, monitrice d'enseignement ménager)	Brevet de technicien supérieur (BTS) puis diplôme de conseiller ESF. Recrutement niveau bac ou BTA d'école familiale rurale. Durée des études 2 ans pour le BTS.
DÉLÉGUÉ À LA TUTELLE AUX PRESTATIONS	Certificat national de qualification aux fonctions de travailleur social (CNQFDTPS). Recrutement diplôme ES, AS, ou CESF ou 30 ans, 5 ans d'expérience professionnelle ou 30 ans, certificat de travailleur social et 5 d'expérience.
TRAVAILLEUSE FAMILIALE	Certificat d'aptitude. Recrutement 18 ans, contre connaissances niveau BEPC. Durée de la formation 1 an d'exercice probatoire.

D'après Jacques Ion, Jean-Paul Tricart [1992], p.26-27 et 48-49.

Les relations de service sont au coeur de leur activité. Jacques Ion et Jean-Paul Tricart ([1992], - 59-60) les décrivent comme des "praticiens de la relation... dont le travail est la mise en relation entre l'utilisateur et tel segment

de l'appareil étatique, mais aussi la mise en relation au sein des institutions par une mise à jour incessante de son carnet d'adresses, voire parfois par son aptitude à renverser les rôles et transformer en problème général les cas concrets qui lui parviennent".

Nous ne pouvons spécifier les caractéristiques de chacune de ces professions. Nous voulons seulement montrer le fait que ces professions ont pour point commun essentiel (outre leur formation spécifique) d'accorder à la dimension relationnelle une place majeure dans l'exercice de leurs activités. Ils présentent des similitudes avec les professions consultantes étudiées par Eliot Freidson²⁸ :

"La profession consultante subsiste en fournissant à une clientèle profane des services grâce auxquelles celle-ci pourra résoudre des problèmes pratiques. Ces consultants doivent donc susciter la confiance et la meilleure façon d'y parvenir est de donner au problème présenté la solution la plus adéquate". Il ajoute par la suite qu'il existe des travaux qui ne peuvent s'effectuer sans la coopération des non initiés et qui exigent chez ceux-ci, pour se perpétuer, une certaine popularité : ce sont les métiers de praticiens et de consultants qui doivent avoir des rapports directs et continuels avec une clientèle profane" (Eliot Freidson [1984], p. 31 et p.83).

Les grandeurs du monde relationnel (confiance, dévouement, estime, réciprocité, respect...) sont essentielles pour obtenir la coopération des individus et pour développer des relations sociales. Le travail social repose essentiellement sur ces valeurs.

La deuxième condition qui définit une profession est l'existence de "barrières à l'entrée" institutionnalisées. Ne peuvent exercer les professions sociales que les personnes remplissant les conditions requises de diplôme et de formation. Les travailleurs sociaux sont ainsi relativement protégés de l'introduction dans leur champ de compétences des non professionnels ou des para-professionnels. C'est un point essentiel pour comprendre les difficultés de rapprochement des agents de la gestion administrative et des

²⁸Nous insistons sur la dimension de service pour caractériser ces professions. Tout en accordant une place essentielle à ce facteur, Eliot Freidson ([1994], p. 92) insiste plus sur le facteur autonomie pour définir une profession : "On a tenté d'établir dans le présent chapitre que le seul critère constant qui soit vraiment important pour distinguer les professions des autres métiers est le fait de l'autonomie, c'est à dire le libre droit du contrôle du travail".

travailleurs sociaux. Derrière les problèmes de déontologie mis en avant par les professions sociales des CAF, afin de faire échec à toute tentative de rapprochement, il y a la défense de leur profession et ce d'autant plus que les liquidateurs deviennent para-professionnels, voire par certains côtés des professionnels. Les liquidateurs sont-ils en train de devenir des professionnels ? Il est certainement trop tôt pour répondre à cette question.

Dans l'état actuel des choses, on peut repérer un certain nombre d'indices qui laissent penser que les techniciens deviennent des para-professionnels. L'enjeu de cette professionnalisation des agents de base se situe notamment dans la reconnaissance du travail de conseil. Ce point a été clairement mis en évidence par l'équipe de Renaud Sainsaulieu :

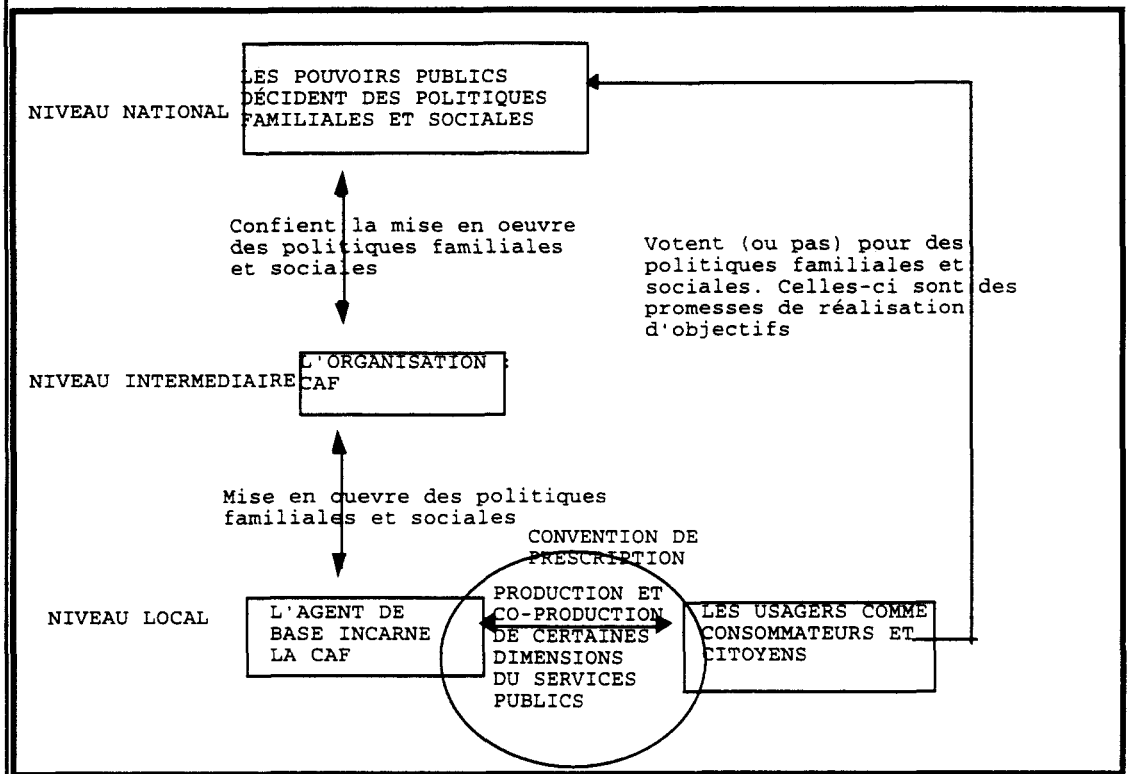
"La notion de conseil, si fréquemment invoquée, représente en fait un point de stabilisation de cette nouvelle professionnalisation, fondée sur l'intériorisation de la responsabilité de service public et la préoccupation face à des demandes particulières" (Renaud Sainsaulieu et alii [1995], p. 362).

Cependant, il n'y a pas encore de véritable reconnaissance institutionnelle de ces nouvelles compétences par l'organisation et encore moins par la société. Les travaux sur les agents de base des administrations ont montré que ceux-ci avaient une véritable autonomie sur leur travail et exerçaient un pouvoir discrétionnaire dans la construction de leurs usagers et de leurs problèmes (Michael Lipsky [1982]).

L'important n'est pas ici de trancher cette question mais il est de remarquer que l'enjeu du professionnalisme de ces agents repose en partie sur le développement des relations de service.

La même conception du service public est partagée par les agents de base et les travailleurs sociaux. Elle consiste à faciliter la mise en oeuvre des politiques publiques. Les règles ne sont plus des "remparts" pour se protéger de l'intrusion des usagers mais elles doivent permettre de mieux satisfaire ces besoins. L'organisation de la "voice" des usagers est souhaitée afin d'enrichir en informations les décideurs politiques sur les politiques menées. À travers la coopération des usagers, le système met en place un véritable "feed-back" informationnel (schéma 5.2.)

SCHÉMA 5. 2.: SYSTÈME D'INFORMATIONS DANS LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES FAMILIALES ET SOCIALES .



L'autre point commun est l'absence d'indicateurs de performance pour évaluer cette dimension relationnelle. À notre connaissance, il n'existe pas de mesures de cette dimension. Il est vrai que ces grandeurs sont difficilement appréhendables. Comment peut-on mesurer le degré de confiance entre un agent et un usager ? Le degré de dévouement ? Paradoxalement, ces grandeurs deviennent essentielles dans l'activité et on peut difficilement les évaluer par le calcul économique. Des tentatives existent néanmoins, dont on pourrait s'inspirer²⁹.

3.2.2. Le monde de l'adhocratie au sein d'une bureaucratie .

Nous évoquerons plus rapidement ce quatrième monde dans la mesure où il présente de fortes analogies avec le précédent. Il est composé exclusivement des travailleurs sociaux de l'action sociale. On y trouve un

²⁹ Jean Gadrey, Faïz Gallouj, Edwidge Gillebaert, Analyser les prestations de cohésion sociale "hors cadre" des services publics et leur coût, à paraître en 1997 dans Politiques et Management Public.

autre mode d'intervention des professionnels du social. L'accent est mis moins sur la relation de service que sur la création de services. À partir d'un diagnostic des besoins des allocataires, les acteurs élaborent des réponses spécifiques. Il s'agit à chaque fois de nouveaux projets correspondant à des interventions spécifiques. À chaque nouveau problème, on tente d'innover, d'apporter des solutions originales. La grandeur fondamentale qui structure ce monde est la création. Les projets peuvent concerner un individu, une famille ou une collectivité (un quartier par exemple). Ils peuvent concerner des problèmes familiaux, sociaux ou de logement. Ce monde est encore moins bien instrumenté pour évaluer les performances. La difficulté réside notamment dans le fait qu'il s'agit très souvent de cas uniques. Le concept de productivité semble totalement étranger à ce monde.

Par ailleurs, le monde de l'adhocratie au sein d'une bureaucratie est étroitement lié aux grandeurs du "monde de l'opinion". Le principe supérieur renvoie à l'opinion des autres, au renom qu'un projet peut accorder à ses acteurs. Au cours de nos entretiens, certains acteurs, surtout de l'action sociale, nous ont affirmé que certaines opérations étaient menées, plus pour procurer une réputation à la CAF ou à sa direction que pour répondre à de véritables problèmes. Ce phénomène s'est, semble-t-il, accentué depuis les lois sur la décentralisation dans la mesure où les CAF sont de plus en plus en concurrence avec les collectivités territoriales. Cet état de fait est souvent dénoncé par les acteurs internes mais aussi par certains allocataires³⁰.

3.3. Le besoin d'un nouveau cadre de rationalité de l'activité des acteurs.

L'approche industrielle et productiviste de l'activité est le mode privilégié pour rationaliser le travail des agents. La branche famille s'est mobilisée dans un objectif très précis : les gains de productivité. Ce pari

³⁰L'examen détaillé de nos entretiens laissent apparaître ce phénomène sans pourtant que celui-ci apparaisse significatif. On trouve des propos tels que : "*l'action sociale, c'est le joujou de la direction. Elle est très sensible à tout ce qui passe dans ce domaine. C'est important pour se positionner au niveau local*" ou encore : "*On peut s'interroger sur la finalité de certains projets. C'est certainement utile pour donner une bonne image à la CAF mais est-ce vraiment utile à l'allocataire.*" L'une des CAF étudiée avait réalisé un clip vidéo pour la communication externe. Certains allocataires dénonçaient cette opération qu'ils assimilaient à de la publicité en argumentant que la CAF devrait trouver une meilleure utilisation de l'argent des usagers. Ces propos nous ont été rapportés par un cadre de la CAF (nous n'avons pas rencontré directement d'allocataires).

semble en voie d'être gagné. Cette maîtrise des coûts lui a permis de négocier des procédures budgétaires plus souples, lui procurant ainsi une plus grande autonomie de gestion. Sous l'impulsion du mouvement de renouveau des services publics (voir chapitre I), les enjeux semblent dorénavant se cristalliser sur une amélioration du service rendu. Or, la rationalité économique peut difficilement prendre en compte cette dimension qui devient un enjeu interne importante pour les agents et pour la reconnaissance de leur professionnalisme.

Les agents de base ne sont plus de simples opérateurs mais deviennent de véritables acteurs engagés dans l'action.

"Cette problématique de l'action, écrit Philippe Zarifian ([1995], p. 201), est clairement une problématique de l'initiative et de la créativité, donc de la liberté au sens pratique, dans la mesure où elle se fonde, non sur un imaginaire, mais bien sur la compréhension, la reconnaissance et le développement le plus large possible de la puissance effective qui est en nous comme agissant, comme porteur d'un déploiement d'effets utiles. C'est une manière élégante de parler de la compétence."

Dans le chapitre précédent, nous avons souligné les dangers d'une évaluation mécaniste. Il en est de même pour le type de rationalité mise en oeuvre pour organiser le travail des agents. La reconnaissance de compétences relationnelles nécessite d'autres approches, que nous ne pouvons pas développer dans ce travail³¹.

³¹Pour envisager d'autres voies de modernisation, on pourra se reporter à l'article de Jean Gadrey [1994], *la modernisation des services professionnels : rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle ?*, Revue française de sociologie, p. 163-195.

CONCLUSION DU CHAPITRE V.

Nous avons consacré ce chapitre à la mise en évidence de la dimension relationnelle dans la production des caisses d'allocations familiales. L'étude du métier de technicien nous a servi de fil directeur. Dans un premier temps, nous avons montré que l'étude des relations de service nous aident à comprendre la dimension relationnelle dans l'activité des services sociaux. Elle nous a permis de caractériser les relations de services publics dans leurs dimensions technique et sociale. Le "*monde domestique*" des "*Économies de la grandeur*" a été requalifié de monde relationnel. Les relations de service reposent pour l'essentiel sur les grandeurs qui structurent ce monde. Dans un second temps, nous avons examiné le métier de liquidateur sous l'angle des relations des service. L'aspect relationnel prend de plus en plus d'importance dans l'activité des techniciens. Le projet d'agent-social a souligné cette évolution. La mise au point de nouveaux référentiels illustre également l'importance du travail relationnel. De nouvelles procédures d'évaluation du personnel apparaissent alors nécessaires. Enfin, dans la dernière partie, nous avons synthétisé l'ensemble de nos observations en construisant deux mondes de production, l'un qualifié de bureaucratie relationnelle et l'autre d'adhocratie au sein d'une bureaucratie. Nous avons pu mettre en évidence des voies de modernisation des services publics qui ne relèvent pas de l'ordre industriel.

Cette évolution est encore inachevée et elle n'est pas irréversible. Face aux contraintes financières, le retour à une gestion taylorisée n'est pas à exclure. Nous avons vu l'importance que revêt encore la dimension industrielle dans la conception de l'activité. Par ailleurs, de nombreux problèmes restent en suspens. Il s'agit entre autres de la reconnaissance institutionnelle de la profession de technicien-conseil, de l'acquisition de ces nouvelles compétences relationnelles et donc de formation des agents, des relations avec les professionnels de l'action sociale.

Le tableau 5.5. résume les différentes caractéristiques relationnelles de l'activité des CAF.

TABLEAU 5.5. : LA DIMENSION RELATIONNELLE DE L'ACTIVITÉ DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES.

	Caractéristiques relationnelles du monde de la bureaucratie relationnelle et de l'adhocratie au sein d'une bureaucratie
Critères constitutifs de la valeur et de la quantité du service immédiat	<p>Individualisation des réponses apportées aux allocataires</p> <p>Arrangements interpersonnels permettant la production et la coproduction des services publics notamment dans les cas les plus complexes.</p> <p>Établissement de relations sociales susceptibles de créer de la confiance</p> <p>Développement de conseils personnalisés aux allocataires</p> <p>Accent mis sur la qualité relationnelle du service</p> <p>Développement d'informations sur l'adéquation des politiques familiales et sociales aux objectifs visés.</p>
Critères constitutifs de la valeur et de la quantité du service médiat	<p>Développement de comportements de coopération avec l'usager</p> <p>Meilleure compréhension par l'usager des politiques menées favorisant une plus grande acceptation des cotisations sociales.</p> <p>Insertion durable des caisses d'allocations familiales dans des réseaux.</p>

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le système de protection sociale, qui a connu des modifications importantes, demeure de l'intervention publique en matière de cohésion sociale. Son évaluation économique et sociale rencontre de nombreux obstacles. L'un de ces obstacles tient à la difficulté de définir le produit et les performances des organismes de service public à vocation sociale. La recherche d'un "*État moderne, État modeste*" (Michel Crozier [1987]) ne peut faire l'impasse sur cette question.

Notre recherche vise à considérer ce problème sous différentes dimensions et non pas seulement d'un point de vue technique. La compréhension des rapports sociaux qui transparaissent à travers les différentes dimensions possibles des performances structurent notre approche. Ainsi, le produit et les performances sont une construction sociale de nature conventionnelle. Ils peuvent s'appréhender à travers une grille d'analyse multidimensionnelle comportant différentes "grandeurs". Ces valeurs de référence s'expliquent par les conventions qui façonnent le système de protection sociale.

De façon synthétique, nous pouvons reprendre les résultats des différentes conceptions du produit et des performances de ces services, tels qu'ils sont apparus à travers l'analyse de la branche famille de la Sécurité sociale.

**TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES DIFFÉRENTES DIMENSIONS DU
PRODUIT ET DES PERFORMANCES : LE CAS DES CAF.**

	CIVIQUES	INDUSTRIELLES	RELATIONNELLES
Critères constitutifs de la valeur du service immédiat	Production civique de droits réels	Production de services standardisés (information standard ou dossier standard	Individualisation des réponses apportées aux allocataires
	Diversité civique	ou gamme de services standard	Arrangements interpersonnels permettant la production et la coproduction des services sociaux notamment dans les cas les plus complexes
	Production de cohésion sociale et de solidarité. Au delà du civisme familial	Relation de service réduite à une gamme de "quasi-produits"	
	Performances : Taux de couverture de la population. Variété des prises en charge. Égalité des usagers et discrimination positive	Performances : Ratio de productivité simple ou complexe. Qualité industrielle : rapidité des paiements, fiabilité de type industriel, zéro défaut	Performances : Développement de relations sociales susceptibles de créer de la confiance Accent sur la qualité relationnelle : écoute, confiance, respect Bonne diffusion des objectifs des politiques familiales et sociales

Critères constitutifs de la valeur du service médiat ou indirect	Cohésion sociale Patrimoine commun à travers la formation de capital humain collectif et la gestion des créances intergénérationnelles	Innovations organisationnelles pouvant être exportées vers d'autres secteurs Participation à la croissance et au dynamisme du pays ou d'une région Diffusion de droits sociaux pour les salariés à l'ensemble des catégories sociale	Développement de comportements de coopération avec l'utilisateur Acceptation des cotisations sociales grâce à une meilleure compréhension des interventions publiques et sociales Insertion durable des caisses d'allocations familiales dans des réseaux locaux
---	---	--	--

Le produit et les performances réels, observés, apparaissent toujours comme une "figure de compromis" entre ces différentes "grandeurs". L'efficacité économique et l'efficacité sociale ne sont pas antagonistes. Elles peuvent même parfois se renforcer mutuellement. Cependant, nous avons soigneusement distingué ces différentes valeurs afin de montrer toute la richesse des conceptions possibles du produit et des performances des services sociaux.

La dimension civique des organismes de service public à vocation sociale revêt une position particulière dans la mesure où elle est toujours présente dans la conception du produit des services sociaux. Si le consensus sur le produit et les performances met toujours en jeu cette valeur, elle peut prendre des formes variées. Compte tenu de son importance, son analyse a fait l'objet d'une attention particulière dans ce travail. La convention de légitimité, qui fournit un cadre d'analyse pour examiner les attentes réciproques entre l'État-institution et les citoyens, trouve ses fondements dans les politiques familiales et sociales confiées à ces organismes. Ceux-ci sont traduits en buts de missions. Les dimensions civiques que l'on peut repérer à un niveau local ne peuvent s'examiner sans ce niveau d'analyse. On a recensé trois grandes dimensions civiques du produit et des

performances : la politique civique de droits réels, la diversité civique et la solidarité au delà du civisme familial. Ainsi, les organismes de service public à vocation sociale participent au maintien des liens sociaux et produisent un patrimoine commun, si l'on retient la définition que propose Jean Gadrey :

"Le patrimoine d'une collectivité est un ensemble d'objets et de produits auxquels cette collectivité, ou une proportion suffisante de ses membres, attache de la valeur, parce qu'il s'agit de réalités qui témoignent de l'identité de cette collectivité, en établissant un lien temporel entre le passé de cette collectivité et son présent (témoignage du passé), et/ou entre son présent et ce qu'elle imagine de son avenir (témoignage projeté) "(Jean Gadrey [1994]), p. 201)

Les CAF participent de cette identité collective notamment à travers la gestion des créances intergénérationnelles. Garants de la cohésion sociale, les organismes de service public à vocation sociale inscrivent l'évolution de notre société dans son histoire. Ces dimensions civiques, reflétées par la convention de légitimité, ne sont pas une catégorie universelle mais évoluent avec le "contrat social" qui se noue entre les générations.

L'analyse de la convention de fonctionnement a permis de repérer l'empreinte forte de la conception industrielle du produit et des performances. Le concept de productivité reste la notion clef pour évaluer ces organismes. Cependant, nous avons constaté une évolution sensible de ce modèle, hérité de la période "fordiste", vers un modèle où la qualité devient un enjeu crucial. La qualité est elle-même conçue de façon industrielle à travers la production d'une gamme variée de "quasi-produits". À ces deux modèles correspondent deux conceptions industrielles du produit et des performances, l'une fordiste, l'autre post-fordiste.

La première est une approche relativement classique qui se caractérise par des services standard et par une faible coproduction des usagers-citoyens. C'est l'image traditionnelle de l'administration qui gère principalement des dossiers et où l'utilisateur est avant tout un assujéti. Ce modèle semble fortement remis en question à l'heure actuelle.

La seconde se caractérise aussi par une forte standardisation mais se différencie par un degré plus élevé de coproduction. Face aux difficultés du modèle précédent, les organismes tentent d'apporter des réponses plus appropriées à la demande des usagers. L'offre de services ne modèle plus la

demande des usagers. Les réponses à ces attentes passent essentiellement par une mise en oeuvre de services standardisés mais relativement variés. La qualité, conçue sur un mode industriel, devient un critère d'évaluation pour apprécier l'amélioration des performances des CAF.

La dimension relationnelle appréhendée à travers la relation de services, a permis de souligner l'importance de la convention de la prescription entre les agents de ces organismes et les usagers-citoyens. Celle-ci prend d'autant plus de place que les agents des administrations, comme l'a montré Michael Lipsky ([1982]), ont une marge discrétionnaire importante dans la détermination des services rendus. Dépassant une approche purement consumériste des services sociaux, nous avons décrit les enjeux présents lors des rencontres de services. La dimension relationnelle des produits et des performances a pour caractéristique un degré élevé de coproduction et une absence de standardisation des prestations rendues. Plus encore que dans le cas des relations de services marchands, la coproduction technique est le support d'une coproduction sociale, créatrice de relations durables. Favorisant la "prise de parole des usagers", la finalité immédiate est d'instaurer les conditions favorables pour résoudre les cas les plus complexes. La résolution de ces cas est facilitée par la fidélisation des usagers et par la mise en place d'un environnement propice au développement de la confiance. L'image de la bureaucratie relationnelle est l'exemple de ce type d'évolution des "bureaucraties mécanistes". Les résultats attendus (et parfois atteints) d'une telle démarche sont une meilleure compréhension des politiques familiales et sociales, favorisant une meilleure acceptation des cotisations sociales, et une meilleure coordination des actions entre les caisses d'allocations familiales et les autres acteurs qui agissent dans des réseaux locaux denses. Ce dernier point devient crucial dans la mesure où les politiques familiales et sociales sont de plus en plus transversales, comme le montre l'exemple du RMI. Une meilleure insertion des CAF concourt à la réussite de telles actions.

La conception du produit et des performances des CAF a longtemps été marquée par une approche industrielle de l'activité. La valeur dominante était la dimension industrielle. Le consensus sur le produit et les

performances reposait sur l'interprétation des trois conventions de la façon suivante :

- Une convention de légitimité basée sur un traitement égalitaire d'usagers anonymes.
- Une convention de fonctionnement ancrée dans une conception de l'activité comme traitement de masse de données. La productivité représente le critère d'évaluation par excellence.
- Une convention de prescription qui se réduit à une interface passive entre les agents de base de ces organisations et les usagers. L'utilisateur a la charge de faire valoir ses droits. La relation de service est minimale et se réduit à l'enregistrement des demandes.

Cette conception est fortement remise en question sous l'impulsion d'un double mouvement. Le premier est lié à l'évolution des missions des CAF vers des missions de solidarité et de cohésion sociale de "proximité". Le second vient de la pression des usagers eux-mêmes qui acceptent de plus en plus difficilement d'être considérés comme des assujettis. De nouvelles voies de changement se dessinent. On peut repérer deux scénarios majeurs :

- Le premier viserait à établir un compromis entre les grandeurs industrielles et les grandeurs relationnelles. La qualité des services personnels rendus au moindre coût deviendrait l'objectif à atteindre. Cette évolution pourrait aboutir à accorder une importance plus grande à la dimension civique mais cela ne serait pas la priorité de la branche famille.
- Le second favoriserait la dimension civique qui deviendrait la valeur de référence pour évaluer le produit et les performances des CAF. Les autres grandeurs, industrielle et relationnelle, joueraient également un rôle important mais celui-ci serait soumis aux impératifs civiques. Par exemple, une meilleure efficacité industrielle des traitements des dossiers pourrait dégager du temps qui serait investi dans des actions à finalité civique comme la recherche d'allocataires potentiels. Un autre exemple significatif serait un meilleur "cadrage" des relations de service qui pourrait également libérer du temps pour une prise en charge globale des allocataires, ou pour une "discrimination positive" assumée.

La branche famille est à un tournant important de son histoire. Les évolutions possibles dépendront notamment des rapports de force entre les différents acteurs : l'État-institution, les tutelles, les agents des CAF et les usagers-citoyens. Notre démarche vise à fournir des éléments de compréhension de ce débat. Elle fournit un cadre d'analyse de la branche famille qui permet de dépasser le découpage institutionnel entre secteur de la gestion administrative et secteur de l'action sociale. Le premier serait soumis à des impératifs d'efficacité économique tandis que le second aurait pour seul objectif l'efficacité sociale. Nous avons montré que ces deux impératifs ne s'excluaient pas nécessairement mais pouvaient même se renforcer mutuellement. L'autre apport a consisté à fournir une approche multidimensionnelle de l'évaluation des performances, prenant en considération d'autres systèmes de valeurs.

Plusieurs prolongements de cette recherche sont envisageables. On peut distinguer deux types d'approfondissement : les premiers viseraient à explorer les voies de changement de la branche famille et les seconds viseraient à généraliser notre approche de l'évaluation des produits et des performances à d'autres organismes de service public à vocation sociale.

Au niveau de la branche famille, on peut suggérer trois pistes de réflexion :

La première s'efforcerait de mieux cerner en termes de coûts et de "valeur ajoutée" les différentes "grandeurs" du produit et des performances. Il s'agirait d'établir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs des dimensions qui sont pour le moment sous estimées. Nous avons au cours de ce travail indiqué quelques éléments pour l'établissement d'un tel tableau de bord.

La seconde viserait à mieux déterminer le rôle des tutelles dans la définition de conceptions dominantes du produit et des performances. Cela pourrait passer par la recherche de nouvelles règles d'affectation des ressources aux unités de base. Le mode de financement est un signal fort sur la conception des performances à privilégier. On pourrait articuler à cette question le changement de financement de la branche famille. Nous avons vu que ce financement était de plus en plus fiscalisé, c'est-à-dire dépendant de la solidarité nationale. Quelles en sont les conséquences possibles sur la conception du produit et des performances des CAF ?

La troisième concernerait l'évolution des métiers des agents des CAF et de leurs compétences. Nous avons pu remarquer une certaine inquiétude des agents sur l'avenir de leur travail. Comment prendre en compte les compétences relationnelles et les performances civiques de ces agents ? Comment combiner rationalité industrielle et professionnelle du travail ? Comment coordonner les actions des agents administratifs et ceux de l'action sociale ?

D'un point de vue plus théorique, d'autres prolongements peuvent être envisagés.

Un premier consisterait à réfléchir à la mise en place d'une méthode de comparaison des politiques économiques et sociales entre différents pays. L'évaluation des performances de ces systèmes pourrait reposer sur une analyse conventionnaliste prenant en considération la richesse des conceptions possibles du produit et des performances. On pourrait reconsidérer l'efficacité des systèmes de protection sociale au terme d'une telle contextualisation nationale ou "sociétale".

Un second serait de s'interroger sur l'articulation entre la puissance publique et le secteur sans but lucratif. Le développement du "marché providence" (Bernard Enjolras [1995]) implique de repenser la place des interventions publiques et sociales. Quelle est l'efficacité relative de ces deux modes de prise en charge des problèmes sociaux ? Quelle est la spécificité du produit et des performances des organisations sans but lucratif ? La grille que nous avons utilisée peut-elle être utilisée et transposée dans le cas de ces organismes ?

Un troisième rejoint certaines préoccupations des acteurs de terrain. La théorie des incitations a permis une meilleure compréhension des modes contractuels d'allocation des ressources. Notre approche pourrait venir critiquer et enrichir ces avancées théoriques, en insérant le contrat dans les conventions de performance.

Enfin, les réflexions sur la justice sociale, évoquées rapidement dans notre travail, exigeraient des développements plus importants. Quelles sont par exemple les conséquences sur la "grandeur" civique du passage de la notion

d'égalité à celle d'équité ? Quel lien établir entre notre approche et l'analyse multidimensionnelle de la justice développée par Jon Elster ([1992]) à travers le concept de "justice locale" ?

Au-delà de ces prolongements, notre approche ouvre des pistes de réflexions nouvelles pour l'évaluation des organismes de service public à vocation sociale.

BIBLIOGRAPHIE

ADJERAD Saïd [1994], *Voyage au centre de trois CAF, Rapport intermédiaire CNAF*, Octobre, 89 p.

ADJERAD Saïd [1996], *La construction sociale du produit d'un organisme de service public à vocation sociale : le cas des caisses d'allocations familiales, Rapport final CNAF*, Août, 288 p.

ADJERAD Saïd [1997], *Une analyse conventionnaliste du système de protection sociale et de l'évaluation de ses performances : le cas des caisses d'allocations familiales, V^o journée IFRESI*, 20-21 mars, 24 p.

ADJERAD Saïd, GADREY Jean [1994], *L'évaluation des performances des caisses d'allocations familiales : intérêts et limites d'une analyse de productivité sophistiquée, Journée d'études du CLERSE*, Juin, 26 p.

ADJERAD Saïd, GADREY Jean [1995], *Mesurer et évaluer les performances des services. La méthode du "poids de l'allocataire" des CAF, Recherches et Prévisions*, Décembre, n°42, p. 63-72.

AGLIETTA Michel, BENDER Anton [1984], *Les métamorphoses de la société salariale. La France en projet*, Paris, Calmann-Levy, 274 p.

ALBERT Michel [1991], *Capitalisme contre Capitalisme*, Paris, Seuil, 316p.

ALLÈGRE Claude [1993], *L'âge des savoirs. Pour une renaissance de l'université*, Paris, Gallimard, 234 p.

AMSTERDAMSKI Stefan, ATLAN Henri, DANCHIN Antoine, EKELAND Ivar, LARGEAULT Jean, MORIN Edgard, PETITOT Jean, POMIAN Krzysztof, PRIGOGINE Ilya, RUELLE David, STENGERS Isabelle, THOM René [1990], *La querelle du déterminisme, Philosophie de la science d'aujourd'hui*, Paris, Le débat Gallimard, 287 p.

ANDRÉ Christine [1995], *État providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine*, dans **BOYER Robert, SAILLARD Yves** (sous la direction de) [1995], *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 144-152.

ARCHAMBAULT Edith [1996], *Le secteur sans but lucratif*, Paris, Economica, 261 p.

ARIÈS Philippe [1960], *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime*, Paris, Plon, réédité [1973], Paris, Seuil, 316 p.

ARMOGATHE Jean-François eds [1989], *Pour le développement de l'évaluation-médicale*, Paris, La documentation française, 204 p.

ARROW John Kenneth [1951, 1963], *Social Choice and Individual Values*, traduction française [1974], "Choix collectif et préférences individuelles", Paris, PUF, 135 p.

ARROW John Kenneth [1974], *The Limits of Organization*, New-York, W.W. NORTON & Company, traduction [1976], *les limites de l'organisation*, Paris, PUF, 110 p.

BAIROCH Paul [1994], *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La découverte, 286 p.

BAJOIT Guy [1992], *Pour une sociologie relationnelle*, Paris, PUF, 308 p.

BALME Richard [1990], L'action collective rationnelle dans le paradigme d'Olson, *L'année sociologique*, n°40, p. 263-285.

BARDAILLE Nathalie, OUTIN Jean-Luc [1992], Les allocataires et leur caisse d'allocation familiales : l'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités, rapport de recherche, mars, 146 p.

BARR Nicholas [1993], *The Economics of the Welfare State*, second edition, Oxford, Oxford University Press, 495 p.

BARROUCH Gilles, CHAVAS Hervé [1993], *Où va la modernisation? Dix années de modernisation de l'administration d'État en France*, Paris, L'Harmattan logiques sociales, 283 p.

BARTOLI Henri [1991], *L'économie multidimensionnelle*, Paris, Économica, 527 p.

BAUDRY Bernard [1992], Contrat, autorité et confiance. la relation de sous-traitance est-elle assimilable à la relation d'emploi, *Revue Économique*, septembre, n°5, p. 871-894.

BAUMOL William J [1967], Macroeconomics of Unbalanced Growth, *American Economic Review*, 2, p. 415-426.

BÉJEAN Sophie [1994], *Économie du système de santé. Du marché à l'organisation*, Paris, Économica, 317 p.

BÉJEAN Sophie, GADREAU Maryse [1992], Nouvelles approches théoriques des organisations publiques : leurs implications pour la politique hospitalière, *Politiques et Management Public*, volume 10, septembre, n°3, p. 9-24.

BELL Daniel [1973], *The Coming of Post Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, basic books, Inc publishers, traduction [1976], *Vers la société post-industrielle*, Paris, Robert Laffont, 486 p.

BELLON Bertrand, CAIRE Guy, CARTELIER Lysiane, FAUGERE Jean-Pierre, VOISIN Colette (coordonné par) [1994], *L'État et le Marché*, Paris, Économica, 225 p.

BÉNARD Jean [1985], *Économie publique*, Paris, Économica, p. 430.

BÉNARD Jean [1989], Le calcul économique public: conflit de paradigme et résistance des organisations et des mentalités, *Revue Économie Politique*, n°2, mars-avril, p.

BERGER Peter, LUCKMANN Thomas [1966], *The Social Construction of Reality, A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Garden City, Doubleday and Co, traduit [1986], *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 288 p.

BERTHOUD Arnaud [1993], Commentaires sur de la justification l'Économie de la grandeur, Séminaire CLERSE, Juin, Non publié, 7 p.

BESSON Jean-François [1978], *Économie publique. L'échange sans marché*, Paris, PUF, 270 p.

BICHOT Jacques [1992], *Économie de la protection sociale*, Paris, Armand Colin, 333 p.

BICHOT Jacques [1992], *La politique familiale. Jeunesse, investissement, avenir*, Paris, Cujas, 189 p.

BLAIS André, DION Stéphane (Editors) [1991], *The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 366 p.

BLANCHET Didier [1996], Économie de la protection sociale : assurance, solidarité, gestion des risques , *Économie et Statistique*, n°291-292, p.3-11.

BLANCHET Didier [1996], La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites, *Économie et Statistique*, n°291-292, p.33-45.

BOCCARA Paul [1973], *Études sur le capitalisme monopoliste d'État, sa crise et son issue*, Paris, Éditions sociales, 450 p.

BOLTANSKI Luc, THÉVENOT Laurent [1987], *Les économies de la grandeur*, Paris, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, PUF, 361 p.

BOLTANSKI Luc, THÉVENOT Laurent [1991], *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, N.R.F.Essais Gallimard, 485 p.

BONNAFOUS Alain [1989], *Le siècle des ténèbres de l'économie*, Paris, Économica, 184 p.

BOUGET Denis, NOGUES Henry [1994], Évaluation des politiques de lutte contre les exclusions sociales, *Revue française des Affaires Sociales*, p.69-87.

BOURDIEU Pierre (sous la direction de) [1993], *La misère du monde*, Paris, Seuil, 947 p.

BOURN John [1992], Evaluating the Performance of Central Government, in : *Handbook of Public Services Management*, Oxford, Blackwell Publisher, p. 25-46.

BOYER Robert, SAILLARD Yves (sous la direction de) [1995], *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 568 p.

BRAS Bénédicte [1995], La poste entre le service public et le marché. Le cas de la distribution, Thèse pour le doctorat d'économie, Université de Paris X Nanterre, 2 tomes, 646 p.

BRAVO Jacques, HUET Philippe [1973], *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Paris, PUF, 294 p.

BROUSSEAU Eric [1993], *L'économie des contrats. Technologies de l'information et coordination interentreprises*, Paris, PUF, 368 p.

BUCHANAN James M. [1965], An Economic Theory of Clubs, *Economica*, volume 32, February, p.1-14.

BUI Corinne, GEFFROY Yves [1994], *La productivité globale dans les services publics. Mesurer pour décider*, Paris, La documentation française, 144 p.

C.E.P.E.C., sous la direction de **Charles DELORME** [1987], *L'évaluation en questions*, Paris, E.S.F.éditeur, 215 p.

CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF) [1995], Décentralisation et action sociale familiale. Analyse de l'évolution de l'action sociale des CAF, *Espace&Families*, juillet, n°33, 142 p.

CARTELIER Lysianne, FOURNIER Jacques, MONNIER Lionel [1996], *Critique de la raison communautaire. Utilité publique et concurrence dans l'union européenne*, Paris, *Économica*, 257 p.

CASTEL Robert [1995], *Les marginaux dans l'histoire*, dans **PAUGAM Serge** (sous la direction de) [1996], *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 32-41.

CATRICE-LOREY Antoinette [1973], *Rapports avec le public et politiques de gestion des Caisses d'Allocations Familiales*, Paris, Études Caisse Nationale des Allocations Familiales, 372 p.

CATRICE-LOREY Antoinette [1981], *Dynamique de la Sécurité sociale*, Paris, Economica, 351 p.

CAZANAVE Gilles [1993], L'évaluation des politiques publiques territoriales ou les débuts d'une expérience (en Bretagne notamment), *Revue française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, p. 255-263.

CECCALDI Dominique [1957], *Histoire des prestations familiales en France*, Paris, Union Nationale des Caisses d'Allocations Familiales, 165 p.

CENTRE D'ANALYSE PLURIDISCIPLINAIRE DES SITUATIONS DE TRAVAIL [1992], L'évaluation économique à l'épreuve des services. L'activité entre efficacité et efficience, rapport final de la recherche financée par le ministère de la recherche et de la technologie, programme homme travail technologie, Paris, 455 p.

CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE [1993], *L'évaluation dans l'administration*, Paris, PUF, 191 p.

CHAMOIX Jean-Pierre [1993], *Télécoms, la fin des privilèges*, Paris, PUF, 281 p.

CHAUVIÈRE Michel, GOTBOUT Jacques T. (sous la direction de) [1992], *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, Logiques sociales l'Harmattan, 332 p.

HAZEL François, FAVEREAU Olivier, FRIEDBERG Erhard [1994], Symposium sur le pouvoir et la règle, *Sociologie du Travail*, p. 85-111.

CHENU Alain [1994], *Les employés*, Paris, La Découverte, Repères, 121 p.

CLAIR Pierre-Maurice [1984], *La protection sociale*, Paris, Masson, 229 p.

COASE Ronald H. [1992], The Institutional Structure of Production, *American Economic Review*, septembre, volume 82, n°4, p. 713-719.

COLLOQUE DE CERISY [1995], *Le service public ? La voie moderne*, Paris, L'Harmattan, 314 p.

COMITE INTERMINISTERIEL DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, PREMIER MINISTRE, COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN [1993], *Les services publics et les populations défavorisées. Évaluation de la politique d'accueil*, Paris, La documentation française, 331 p.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN [1991], *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques*, Actes du séminaire PLAN-ENA, Paris, Avril-Juillet 1990, La documentation française, 294 p.

CONAN Michel [1995], *Gestion des services et coproduction des biens publics*, dans JEANNOT Gilles, JOSEPH Isaac (sous la direction de) [1995], *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS Editions, p. 305-317.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION [1996], *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation Française, 123 p.

CORT Consultants [1992], *Rapport sur le poids de l'allocataire*, Paris, document non publié.

COSTA Jean-Paul [1993], *Droit et évaluation*, *Revue française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, p. 221-226.

CROZET Yves [1991], *Analyse économique de l'État*, Paris, Armand Colin, 192 p.

CROZIER Michel [1963], *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil, 412 p.

CROZIER Michel [1987], *État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement*, Paris, Fayard, 316 p.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard [1977], *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 412 p.

DAVID Albert [1995], *RATP la métamorphose, réalités et théorie du pilotage du changement*, Paris, InterÉditions, 320 p.

DAVID Albert, DENIS Agnès, HATCHUEL Armand, HEURGON Edith, JOSEPH Isaac (sous la direction de) [1996], *Le service public ? La voie moderne*, Paris, L'Harmattan, 314 p.

DE BANDT Jacques (sous la direction de) [1991], *Les services. Productivité et prix*, Paris, Économica, 262 p.

DE BANDT Jacques [1988], *Le débat sur la productivité dans les services : des problèmes mal posés*, *Revue d'Économie Industrielle*, n°43, 1er trimestre, p. 179-195.

DE BANDT Jacques [1989], *Approche méso-économique de la dynamique industrielle*, *Revue d'Économie Industrielle*, n°49, 3ème trimestre, p. 1-18.

DE BANDT Jacques [1995], *Services aux entreprises. Informations, produits, richesses*, Paris, Économica, 268 p.

DE BANDT Jacques, GADREY Jean (sous la direction de) [1994], *Relations de service, marchés de service*, Paris, CNRS éditions, 357 p.

DEFALVARD Hervé [1992], Critique de l'individualisme méthodologique revu par l'économies des conventions, *Revue Économique*, janvier, n °1, p. 127-144.

DELAUNAY Jean-Claude, GADREY Jean [1979], *Nouveau cours d'économie politique*, leçon 7, tome 1, Paris, Cujas, 535 p.

DELAUNAY Jean-Claude, GADREY Jean [1987], *Les enjeux de la société de service*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 333 p.

DELMAS Philippe [1991], *Le maître des horloges. Modernité de l'action publique*, Paris, Odile Jacob, 350 p.

DEMAILLY Lise [1992], Simplifier ou complexifier ?. Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique, *Sociologie du Travail*, 4, p. 429-450.

DESMAREZ Pierre [1986], *La sociologie industrielle aux Etats-Unis*, Paris, Armand Colin, 188 p.

DOERINGER B. Peter, PIORE J. Michael [1971], *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Massachusetts, Heath Lexington Books, 214 p.

DUBUISSON Sophie [1996], Codification et prestation dans les activités économiques. Analyse de deux modalités de coordination, thèse de doctorat, École Nationale Supérieure des Mines de Paris, 431 p.

DUMONT Jean-Pierre [1993], *Les systèmes de protection sociale en europe*, Paris, Économica, 180 p.

DUPEYROUX Jean-Jacques, PRETOT Xavier [1993], *Droit de la Sécurité sociale*, Paris, mémentos Dalloz, 162 p.

DUPUIS Jean-Marc [1994], *Le financement de la protection sociale*, Paris, PUF, 127 p.

DUPUIS Jean-Marc, GAZIER Bernard, RAY Jean-Claude [1988], *Analyse économique des politiques sociales*, Paris, PUF, 491 p.

DUPUY Jean-Pierre [1992], *Introduction aux sciences sociales. Logique des phénomènes collectifs*, Paris, Ellipses, 297 p.

DURAN Patrice [1990], Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques, *L'Année Sociologique*, 40, p.227-259.

DURAND Michelle [1990], Stratégies de productivité et rapports sociaux, *Revue française de Gestion*, mars-avril-mai, p.41-51.

EIGLIER Pierre, LANGEARD Eric [1987], *Servouction. Le marketing des services*, Paris, McGraw-Hill, 205 p.

ELSTER Jon [1992], *Local Justice. How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*, Cambridge, Cambridge University Press, 283 p.

ENJOLRAS Bernard [1995], *Le marché providence. Aide à domicile, politique sociale et création d'emploi*, Paris, Desclée de Brouwer, 251 p.

EUZEBY Chantal [1991], *Le revenu minimum garanti*, Paris, La découverte, 119 p.

EVERAERE Christophe [1993], Des coûts aux investissements de transaction. Pour un renversement de la théorie de Williamson, *Revue française d'Économie*, volume VIII,3, été, p. 149-203.

EWALD François [1986], *L'État-providence*, Paris, Grasset, 608 p.

EYMARD-DUVERNAY François, MARCHAL Emmanuelle avec la collaboration d'**Olivia BLUM** [1992], La valorisation du client dans un organisme public : étude de cas, séminaire modernisation des services publics, commissariat général du plan et M.R.T., 13 mai, 32 p.

EYMARD-DUVERNAY François, MARCHAL Emmanuelle avec la collaboration d'**Olivia BLUM** [1993], S'accorder avec les usagers : à l'interface d'un office HLM et de ses locataires, Paris, dossier de recherche du Centre d'Études de l'Emploi n°50, Octobre, 113 p.

EYMARD-DUVERNAY François, MARCHAL Emmanuelle [1994], Les règles en action : entre une organisation et ses usagers, *Revue française de Sociologie*, xxxv, p. 5-36.

FAVEREAU Olivier [1989], Marché internes, marchés externes, *Revue Économique*, n°2, mars, p. 273-328.

FAVEREAU Olivier [1989], Vers un calcul économique organisationnel, *Revue d'Économie Politique*, 99, mars-avril, p. 322-354.

FAVEREAU Olivier [1994], Contrat, compromis, conventions. Point de vue sur les recherches récentes en matière de relations industrielles, Séminaire sous l'égide de l'EHESS, du CEPREMAP et l'École Nationale Supérieure, 16 Juin, 19 p.

FETTER Robert B., FREEMAN Jean L. [1986], *Diagnosis Related Groups : Product Line Management Within Hospitals*, *Academy of Management Review*, volume 11, n°1, p. 41-54.

FIXARI DANIEL, TONNEAU DOMINIQUE [1993], *La modernisation par recours aux mécanismes type marché : des effets à découvrir par une évaluation-apprentissage le cas des nouveaux outils de gestion hospitalière*, *Politiques et Management Public*, volume 11, n°2, juin, p. 93-115.

FLEURBAEY Marc [1996], *Théories économiques de la justice*, Paris, Economica, 250 p.

FOURASTIÉ Jean [1952], *La productivité*, Paris, PUF collection Que sais-je, 121 p.

FOURDRIGNIER Marc [1989], *Tutelle et revenu minimum d'insertion. Au-delà de la contradiction de deux logiques*, *Revue française des Affaires Sociales*, 43ème année, n°4, octobre-décembre, p. 115-127.

FRAISSE Robert, GREMION Catherine (sous la direction de) [1996], *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La documentation française, 405 p.

FRANCFORT Isabelle, OSTY Florence., SAINSAULIEU Renaud, UHALDE Marc. [1995], *les mondes sociaux de l'entreprise*, Paris, Desclée de Brower, 611 p.

FREIDSON Eliot [1970], *Profession of Medecine*, New York, Harper & Row, traduction française [1984], *La profession médicale*, Paris, Payot, 363 p.

FRIEDBERG Erhard [1993], *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Sociologie Seuil, 404 p.

FRYDMAN Roger [1992], *Le territoire de l'économiste marché et société marchande*, *Revue Économique*, janvier, n°1, p. 5-30.

GADREY Jean [1981], *La théorie économique libérale ou néo-classique, critique et interprétation marxiste*, Paris, Éditions sociales, 236 p.

GADREY Jean [1986], *Productivité et évaluation des services: la construction sociale du produit, rapport de recherche pour le ministère de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur, programme mobilisateur "Technologie, Emploi, Travail"*, Paris, 166 p.

GADREY Jean [1988], *Des facteurs de croissance des services aux rapports sociaux de service*, *Revue d'Économie Industrielle*, n°43, 1er trimestre, p. 34-48.

GADREY Jean [1990], Productivité, information et service, *Le Communicateur*, Printemps, p. 49-60.

GADREY Jean [1990], Rapports sociaux de service : une autre régulation, *Revue Économique*, n°1, Janvier, p. 49-70.

GADREY Jean [1991], Le service n'est pas un produit : quelques implications pour l'analyse économique et pour la gestion, *Revue Politique et Management Public*, volume n°9, n°1, mars, p. 1-24.

GADREY Jean [1992], *L'économie des services*, Paris, La découverte, 125 p.

GADREY Jean [1992], Les relations et conventions de service, Premier colloque de l'A.D.S.E., l'inscription sociale du marché, Lyon, 13-14 novembre, 41 p.

GADREY Jean [1993], Les relations de service et l'analyse du travail des agents, document de travail, novembre, 23 p.

GADREY Jean [1993], Pourquoi l'information et le service perturbent, dans toutes les activités, les notions traditionnelles de productivité, 3èmes journées de l'I.F.R.E.S.I., Lille, 28-29 janvier, p. 279-287.

GADREY Jean [1994], A propos de l'analyse économique des services d'assurance. Le concept de produit et la question de son évaluation, *Revue Économique*, n°2, Mars, p. 193-213.

GADREY Jean [1994], De l'évaluation des actions publiques à celle de l'efficacité des services : convergence et spécificité, Journée CLERSE, Lille, Juin, 23 p.

GADREY Jean [1994], La modernisation des services professionnels : rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle ?, *Revue Française de Sociologie*, XXXV, p. 163-195.

GADREY Jean [1994], *Les relations de service dans le secteur marchand*, dans **DE BANDT Jacques, GADREY Jean** (sous la direction de) [1994], *Relations de service, marchés de service*, Paris, CNRS éditions, p. 23-41.

GADREY Jean [1994], *Patrimoine et qualité de la vie : éléments pour une approche socio-économique*, dans **CUVELIER Pascal, TORRES Emmanuel, GADREY Jean** [1994], *Patrimoine, modèles de tourisme et développement local*, Paris, L'Harmattan, p. 199-220.

GAEBLER Ted, OSBORNE David [1993], *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Addison Wesley Publishing Company, Inc, 405 p.

GAUTRAT Jacques, LAVILLE Jean-Louis [1990], Management participatif et expression des salariés, *Revue française des Affaires Sociales*, 44ème année, n°2, avril-juin, p. 115-129.

GAUTRAT Jacques, LAVILLE Jean-Louis [1991], *Gros plan sur la modernisation du service public : le cas de la C.A.F. de l'Ariège*, travaux sociologiques du L.S.C.I., n°21, équipe Crida, Paris, 93 p.

GAZIER Bernard [1988], Fondements de la protection sociale et revenu minimum garanti, *Revue française des Affaires Sociales*, 42ème année, n°2, avril-juin, p. 7-21.

GAZIER Bernard [1990], L'analyse économique des revenus minima en Europe, *Revue française des Affaires Sociales*, 44ème année, n°3, juillet-septembre, p. 101-112.

GAZIER Bernard [1995], Du procédural au multidimensionnel : quelques évolutions récentes des théorisations de la justice sociale, *Cahiers du SET-METIS*, n°95-09, 38 p.

GÉNÉREUX Jacques [1996], *L'économie politique. Analyse économique des choix publics et de la vie politique*, Paris, Textes essentiels Larousse, 479 p.

GEREMEK Bronislaw [1978], *La potence ou la pitié. L'europe et les pauvres du moyen âge à nos jours*, traduction [1987], Paris, Galimard, 330 p.

GIBERT Patrick [1986], Management public. Management de la puissance publique, *Politiques et Management Public*, volume 4, juin, n°2, p. 89-123.

GIRAUD Claude [1987], *Bureaucratie et changement. Le cas de l'administration des télécommunications. "Du 22 à Asnières à la télématique"*, Paris, Logiques sociales l'Harmattan, 262 p.

GOFFMAN Erving [1961], *Asylums*, New-York, Anchor Books, traduit [1968], *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Les éditions de Minuit, le sens commun, 447 p.

GOFFMAN Erving [1963], *Stigma*, New-york, Prentice-hall, traduit [1975], *Stigmate, les usages sociaux des handicaps*, Paris, Les éditions de Minuit, le sens commun, 175 p.

GOFFMAN Erving [1973], *Relations in public*, traduit [1973], *La mise en scène de la vie quotidienne, Les relations en public*, Paris, Les éditions de Minuit, le sens commun, 372 p.

GOFFMAN Erving [1973], *The Presentation of Self in Everyday Life*, traduit [1973], *La mise en scène de la vie quotidienne, la représentation de soi*, Paris, Les éditions de Minuit, le sens commun, 251 p.

GOMEZ Pierre-Yves [1994], *Qualité et théorie des conventions*, Paris, Économica, 264 p.

GOMEZ Pierre-Yves [1996], *Le gouvernement de l'entreprise. Modèles économiques de l'entreprise et pratiques de gestion*, Paris, InterÉditions, 271 p.

GOTBOUT Jacques T. en collaboration avec **CAILLÉ Alain** [1992], *L'esprit du don*, Paris, La découverte, 344 p.

GRANOVETTER Mark S. [1973], *The Strength of Weak Ties*, *American Journal of Sociology*, May, number 6, volume 78, p. 1360-1380.

GREFFE Xavier [1972], *L'approche contemporaine de la valeur en Finances Publiques*, Paris, Économica, 260 p.

GREFFE Xavier [1975], *Économie publique*, Paris, Économica, 448 p.

GREFFE Xavier [1981], *Analyse économique de la bureaucratie*, Paris, Économica, 233 p.

GREFFE Xavier [1990], *La valeur économique du patrimoine. La demande et l'offre de monuments*, Paris, Anthropos-Économica, 253 p.

GRONIER Anne-Marie [1987], *La productivité, progrès social ou source de chômage ?*, Paris, Hatier, 127 p.

GUBA G. Egon, LINCOLN S. Yvonna [1989], *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage Publications, INC, 294 p.

HABERMAS Jürgen [1987], *Théorie de l'agir communicationnel, Tome I, Rationnalité de l'agir et rationalisation de la société*, Paris, Fayard, 448 p.

HABERMAS Jürgen [1987], *Théorie de l'agir communicationnel, Tome II, Pour une critique de la raison fonctionnaliste*, Paris, Fayard, 480 p.

HABIB Jacques [1985], *Méthodes d'analyse de la productivité administrative des agences du réseau d'une banque*, *Banque*, juin, p.577-584.

HANNEQUART Achille, GREFFE Xavier [1985], *Économie des interventions sociales*, Paris, Économica, 264 p.

HARRISON Stephen, POLLIT Christopher (eds) [1992], *Handbook of Public Services Management*, Oxford, Blackwell Publisher, 295 p.

HATCHUEL Armand [1994], *Modèles de service et activité industrielle : la place de la prescription*, dans **DE BANDT Jacques** et **GADREY Jean**, *Relations de service, marchés de service*, Paris, CNRS, p. 63-84.

HATCHUEL Armand [1995], *Les paradoxes du management public*, dans **COLLOQUE DE CERISY** [1995], *Le service public ? La voie moderne*, Paris, L'Harmattan, p. 17-30.

HATCHUEL Armand, JOUGLEUX Muriel, PALLEZ Frédérique [1996], *La création de produits dans les services publics : la dimension oubliée*, dans **FRAISSE Robert, GREMION Catherine** (sous la direction de) [1996], *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La documentation française, p. 267-283.

HATCHUEL Armand [1992], *les marchés à prescripteurs, crises de l'échange et genèse sociale, communication au colloque de l'A.D.S.E., l'inscription sociale du marché*, Lyon, 21 p.

HATZFELD Henri [1971], *Du paupérisme à la Sécurité sociale. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France 1850.1940*, Paris, Armand Colin, 344 p.

HAUWEL Claude [1988], *Gérer les services administratifs et améliorer leur efficacité*, Paris, Entreprise Moderne Édition, 171 p.

HERPIN Nicolas, Verger Daniel [1991], *Le regard des sciences sociales sur la famille : l'économie*, dans **SINGLY De François** (sous la direction de) [1991], *La famille l'état des savoirs*, Paris, La découverte, p 364-375.

Hill Peter [1977], *On goods and services*, *The Review of Income and Wealth*, 4, série 23, décembre, p.315-338.

HIRSCHMAN Albert O. [1970], *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge massachusetts U.S.A., Harvard university press, traduction [1972], *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, les éditions ouvrières, 141 p.

HIRSCHMAN Albert O. [1982], *Shifting Involments, Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, traduction [1983], *Bonheur privé, Action Publique*, Paris, Fayard, 252 p.

HIRSCHMAN Albert O. [1986], *Vers une économie politique élargie*, Paris, Les éditions de Minuit, 111 p.

HIRSCHMAN Albert O. [1990], chapitre 8, dans **SWEDBERG Richard** [1990], *Economics and Sociology. Redefining their Boundaries : Conversations with Economists and Sociologists*, Princeton, Princeton University Press, p. 152-166.

HIRSCHMAN Albert O. [1991], *The Rhetoric of Reaction : Perversity, Futility, Jeopardy*, traduit [1991] , *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 295 p.

ION Jacques, TRICART Jean-Paul [1992], *Les travailleurs sociaux*, Paris, La découverte, 123 p.

JEANNOT Gilles, JOSEPH Isaac (sous la direction de) [1995], *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS Éditions, 347 p.

JOSEPH Issaac [1992], Réparation et coopération, Communication au colloque de l'ADSE, Lyon, Novembre, 29 p.

KAISERGRUBER Danielle, STROBEL Pierre [1996], *Service public, fin de siècle Contraintes européennes et défi de la pauvreté*, dans **FRAISSE Robert, GREMION Catherine** (sous la direction de) [1996], *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La documentation française, p.2138.

KARPIK Lucien [1989], L'économie de la qualité, *Revue française de Sociologie*, °XXX, p. 187-210.

KARPIK Lucien [1992], *L'Advocatus Economicus, Gérer et Comprendre*, mars, p. 7-16.

KENDRICK John W. [1977], *Understanding Productivity, an Introduction to the Dynamics of Productivity Change*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 141 p.

KERSCHEN Nicole [1995], L'influence du rapport Beveridge sur le plan Français de Sécurité sociale de 1945, *Revue française de Science Politique*, volume 45, numéro 4, Août, p.570-595.

KESSLER Denis [1986], Sur les fondements économiques de la Sécurité sociale, *Revue française des Affaires Sociales*, n° 1, p. 97-113.

KUHN Thomas S. [1962], *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago Illinois, The University of Chicago, traduction [1983], *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Champs Flammarion, 284 p.

LABORDE Jean-Pierre, MONEGER Françoise (sous la direction de) [1994], *Prestations familiales et contrôle social*, Paris, Dalloz, p. 563-725.

LACASSE François [1993], Gestion et émasculature des évaluations : le cas du Canada, *Revue française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, p. 271-280.

LACASSE François [1993], les mécanismes de type marché comme instruments de modernisation : problématique et perspectives internationales, *Revue Politiques et Management Public*, volume 11, n°2, juin, p. 117-141.

LACHAUME Jean-François [1989], *Grands services publics*, Paris, Masson, 372 p.

LAFAY Jean-Dominique [1993], Théorie économique de la bureaucratie du mea culpa de Niskanen à l'examen des faits, *Analyses de la SEDEIS*, n°93, mai, repris dans *Problèmes Économiques* [1994], n°2373, 27 avril, p. 27-30.

LAFFONT Jean-Jacques [1976], La théorie économique de l'auto-protection, *Revue Économique*, volume XXVII, n°4, juillet, p. 561-588.

LAFFONT Jean-Jacques [1991], *Économie de l'incertain et de l'information*, volume 2, cours de théorie microéconomique, Paris, Économica, 306 p.

LAMARQUE Danièle [1993], Au coeur du processus : le rôle de l'instance d'évaluation, *Revue française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, p. 249-253.

LAMBERT Denis-clair [1990], *L'État providence en question*, Paris, Économica, 266 p.

LANCASTER J. Kelvin [1966], A New Approach To Consumer Theory, *Journal of Political Economy*, 74, p. 132-157.

LAROQUE Pierre (groupe de travail sous la direction de) [1958], *La politique familiale en France depuis 1945*, Paris, Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, Commissariat général au plan, La documentation française, 386 p.

LATTES Gérard [1996], la protection sociale : entre partage des risques et partage des revenus, *Économie et Statistique*, n°291-292, p. 13-31.

LAUFER Romain [1992], Généalogie de la notion de service, premier colloque de l'A.D.S.E., l'inscription sociale du marché, Lyon, 57 p.

LAUFER Romain, PARADEISE Catherine [1982], *Le prince bureaucrate, Machiavel au pays du marketing*, Paris, Flammarion, 352 p.

LAVILLE Jean-Louis [1996], De la sociologie des organisations à la sociologie des institutions ? L'exemple de la modernisation du service public social, 4^{ème} journée d'étude du CLERSE, 7 juin, 28 p.

LE BRAS Hervé [1994], *Le sol et le sang*, Paris, éditions de l'aube, 124 p.

LE PEN Claude [1986], La productivité des services publics non marchands : quelques réflexions méthodologiques, *Revue d'Économie Politique*, 96^{ème} année, n°5, p. 476-489.

LE PEN Claude [1988], Réponse au commentaire de C. André et R. Delorme sur mon article "La productivité des services publics non-marchands :

quelques réflexions méthodologiques, *Revue d'Économie Politique*, 98ème année, p. 157-158.

LE PORS Anicet [1977], *Les béquilles du capital. Transferts État-industrie : critère de nationalisation*, Paris, Seuil, 253 p.

LECA Jean [1993], L'évaluation dans la modernisation de l'Etat, *Politiques et Management Public*, volume 11, n°2, juin, p. 161-172.

LECA Jean [1993], Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation, *Revue française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, p. 185-196.

LECA Jean, PALIER Bruno [1995], Protection sociale. L'intérêt d'une analyse politique, *Revue française de Science Politique*, volume 45, numéro 4, Août, p. 539-544.

LENOIR René [1988], Le système de protection sociale : un risque et une chance, *Futuribles*, juin, p. 3-17.

LEROY Dominique [1992], *Économie des arts du spectacle vivant, Essai sur la relation entre l'économique et l'esthétique*, Paris, l'Harmattan, 330 p.

LEVY LAMBERT Hubert, GUILLAUME Henri [1971], *La rationalisation des choix budgétaires, techniques d'analyse*, Paris, collection S.V.P PUF, 213 p.

LIPOVETSKI Gilles [1983], *L'ère du vide. Essais sur l'individualisme contemporain*, Paris, Folio essais Gallimard, 314 p.

LIPSKY Michael [1982], *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.

LORINO Phippe [1989], *L'économiste et le manager, éléments de micro-économie pour une nouvelle gestion*, Paris, La découverte/textes à l'appui, 227 p.

LORINO Phippe [1995], *Comptes et récits de la performance. Essai sur le pilotage de l'entreprise*, Paris, Éditions d'Organisation, 287 p.

MAJNONI D'INTIGNANO Béatrice [1993], *La protection sociale*, Paris, Éditions de Fallois , le livre de poche, 286 p.

MALLERET Véronique [1993], Une approche de la performance des services fonctionnels : l'évaluation des centres de coûts discrétionnaires, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris IX Dauphine, Décembre, 362 p.

MANN Patrice [1991], *L'action collective, mobilisation et organisation des minorités actives*, Paris, Armand Colin, 155 p.

MARCH G. James [1988], *Decisions and Organisation*, Oxford, Basil Blackwell Ltd, traduit [1991], *Décisions et organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 275 p.

MARILLER Noëlle, JANVIER Guy [1988], Les programmes gouvernementaux de lutte contre la pauvreté et la précarité, *Revue française des Affaires Sociales*, 42ème année, n°2, avril-juin, p. 23-33.

MARTIN Gérard [1989], L'évaluation du revenu minimum d'insertion, *Revue française des Affaires Sociales*, 43ème année, n°3, juillet-septembre, p. 67-105.

MATHE Hervé [1990], Le service mixte, *Revue française de Gestion*, mars-avril-mai, p. 24-40.

MÉDA Dominique [1995], *Le travail. Une valeur en voie de disparition*, Paris, Aubier, 358 p.

MÉNARD Claude [1993], *L'économie des organisations*, Paris, La découverte, 120 p.

MESSU Michel [1992], *Les politiques familiales. Du natalisme à la solidarité*, Paris, Éditions Ouvrières, 142 p.

MEUNIER Baudouin, avec la collaboration de **VAN DER BREMPT Isabelle** [1992], *Le management du non-marchand*, Paris, Économica, 445 p.

MILLS Catherine [1994], *Économie de la protection sociale. Quel avenir pour les systèmes de protection sociale ? Crise et recherches de régulation nouvelle des systèmes de protection sociale*, Paris, Dalloz, 364 p.

MINTZBERG Henry [1982], *The Structuring of Organisations : a Synthesis of the Research*, Prentice-Hall, INC, traduction [1982], *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'organisation, 434 p.

MISHAN E.J. [1971], *Cost-benefit Analysis. An Informal Introduction*, London, Unwin university books, 364 p.

MOISDON Jean-Claude, WEILM Benoit [1992], L'invention d'une voiture : un exercice de relations sociales ?, *Gérer et Comprendre*, septembre, n°28, Série trimestrielle des annales des mines, p. 30-41.

MONNIER Eric [1992], *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Économica, 245 p.

MONNIER Eric, SPENLEHAWER Vincent [1992], L'évaluation dans le triangle de la décision. Opinions singulières et processus pluraliste, *Politiques et Management Public*, volume 10, septembre, n°3, p. 61-82.

MONNIER Eric, TOULEMONDE Jacques [1993], *Des méthodes pour donner sens à l'obligation d'évaluer : les conclusions du rapport MEANS*, Vaux-en-Velin, Programme MEANS, 45 p.

MOUGEOT Michel [1989], *Économie du secteur public*, Paris, Économica, 485 p.

MOUGEOT Michel, NAEGELEN Florence [1992], *Mécanismes incitatifs et formation des prix*, Paris, Économica, 229 p.

MURARD Numa [1989], *La protection sociale*, Paris, La découverte, 125 p.

MUSGRAVE Richard A., MUSGRAVE Peggy B. [1973], *Public Finance in Theory and Practice*, International Student Edition, Mc Graw-Hill, 778 p.

NIOCHE Jean-Pierre [1993], *L'évaluation des politiques publiques en France : "fast-food", recettes du terroir ou cuisine internationale*, *Revue française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, p. 209-220.

NIOCHE Jean-Pierre, POINSARD Robert édés [1984], *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Économica, 302 p.

NIZET Jean, PICHAULT François [1995], *Comprendre les organisations. Mintzberg à l'épreuve des faits*, Paris, Gaëtan Morin, 315 p.

OLSON Mancur [1965], *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, traduction [1978], *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 199 p.

ORLÉANS André [1985], *Incertitude et paradoxe*, *Économie Appliquée*, tome XXXVIII, n°1, p. 133-153.

PARANT Alain [1987], *La Sécurité sociale en question. Lettre ouverte aux politiciens*, *Futuribles*, mai, p. 73-83.

PAUGAM Serge (sous la direction de) [1996], *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 576 p.

PAUGAM Serge [1993], *La société Française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, PUF, 317 p.

PERRET Bernard (textes rassemblés) [1991], *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques*, Paris, La documentation Française, 294 p.

PERRET Bernard [1993], *Réflexions sur les différents modèles d'évaluation*, *Revue française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, p. 227-240.

PERRET Bernard, ROUSTANG Guy [1993], *L'Économie contre la Société. Affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle*, Paris, Seuil, 275 p.

PERRIEN Christian [1995], Étude sur les indicateurs de gestion dans la branche famille de la Sécurité sociale, Rapport final CNAF, Développement et emploi, Février, 56p.

PERROT Anne [1992], Asymétries d'information, qualité des produits et contrats, *Gérer et Comprendre*, mars, p.17-22.

PETIAU Philippe, SOUREILLAT Jean Pierre [1990], Action pilote dans une caisse d'allocations familiales : premières réflexions sur la démultiplication dans les organismes publics et les organismes chargés de la gestion d'un service public, 3^{ième} session colloque de l'ISEOR, Lyon, 27-28 septembre, p. 93-112.

PHEPS S. Edmund [1985], *Political Economy : An Introductory Text*, W.W. Norton & Company, Inc, traduction [1990], *Économie politique*, Paris, Fayard, 729 p.

PIERSON Paul [1996], The New Politics of the Welfare State, *World Politics*, janvier, repris dans *Problèmes Économiques* [1996], L'économie de la crise de l'État providence, septembre, n° 2487, p. 12-19.

PINERO Odile [1993], L'accueil physique des allocataires, mémoire C.N.E.S.S.S., Février-Mars, 52 p.

PITROU Agnès [1994], *Les politiques familiales. Approches sociologiques*, Paris, Syros, 286 p.

PLANTE Jacques [1991], Principes d'une évaluation socialement utile, dans **COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN** [1991], Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques, Actes du séminaire PLAN-ENA, Paris, Avril-Juillet 1990, La documentation française, p. 29-57.

POLANYI Karl [1944], *The Great Transformation*, traduction [1983], *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 419 p.

PONDAVEN Claude [1994], *Économie des décisions publiques. Décentralisation, déréglementation, fiscalité*, Paris, Vuibert, 282 p.

POUVOURVILLE Gérard de [1990], La régulation financière de hôpital par les DRG : enjeux, principes et faisabilité, *Sciences Sociales et Santé*, volume VIII, n°2, juin, p. 33-65.

REVUE ÉCONOMIQUE [1989], L'économie des conventions, Numéro spécial, *Revue Économique*, volume 40, N°2, mars.

REYNAUD Jean-Daniel [1989], *Les règles du jeu. l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 306 p.

ROBINEAU Jean Joseph, LOURDE ROCHEBLAVE Henri, ALLIOT Nathalie [1992] (sous la direction de **Jean-Claude BARBIER**), *La formation des coûts dans la branche Famille*, mémoire C.N.E.S.S., Juin, 77 p.

ROCHE Daniel [1997], *Histoire des choses banales. Naissance de la consommation XVII-XIX^esiècle*, Paris, Fayard, 329 p.

ROSANVALLON Pierre [1981], *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 183 p.

ROSANVALLON Pierre [1995], *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 222 p.

ROUBAN Luc [1993], *L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative ? Les limites de l'import-export institutionnel*, *Revue française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, p. 197-208.

ROUZIC LE Violaine [1993], *L'évaluation des activités de formation et de leur impact à l'IDE (banque mondiale)*, *Revue française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, p. 281-287.

ROY Bernard [1985], *Méthodologie multicritère d'aide à la décision*, Paris, Économica, 423 p.

SAINT-CLAIR William [1993], *L'évaluation des politiques publiques au Royaume-Uni*, *Revue française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, p. 265-269.

SALAIIS Robert [1989], *L'analyse économique des conventions du travail*, *Revue Économique*, volume 40, p.199-240.

SALAIIS Robert, STORPER Michael [1993], *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 467 p.

SALAMON M. Lester Editor (assisted by Michael S. Lund) [1989], *Beyond Privatization : The Tools of Government Action*, Washington D.C., The Urban Institute Press, 264 p.

SAMUELSON Paul A. [1954], *The Pure Theory of Public Expenditure*, *Review of Economic and Statistic*, volume 36, n°1, November, p. 387-389.

SAUVY Alfred [1987], *L'europe submergée. Sud-Nord dans 30 ans*, Paris, Dunod, 271 p.

SAVALL Henri, ZARDET Véronique [1987], *Maîtriser les coûts cachés, le contrat d'activité périodiquement négociable*, Paris, Économica, 334 p.

SCHELLING THOMAS C. [1978], *Micromotives and Macrobehavior*, New York, W.W. Norton and Company, traduction française [1980], *La tyrannie des petites décisions*, Paris, PUF, 247 p.

SEN Amartya [1987], *On Ethics and Economics*, Oxford, Blackwell Publishers, traduit [1993], *Éthique et économie. Et autres essais*, Paris, PUF, 364 p.

SIMOS Jean [1990], *Évaluer l'impact sur l'environnement. Une approche originale par l'analyse multicritère et la négociation*, Bienne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 261 p.

SINGLY De François (sous la direction de) [1991], *La famille l'état des savoirs*, Paris, La découverte, 447 p.

STECK Philippe [1985], Les prestations familiales de 1946-1985. Ruptures ou constance ?, *revue française des Affaires Sociales*, numéro spécial juillet-septembre, p. 63-98.

STECK Philippe [1993], *Les prestations familiales*, Paris, PUF, collection Que sais-je, 127 p.

STOFFAES Christian (rapport de la commission présidée par) [1995], *Services publics. Questions d'avenir*, Paris, Commissariat général du plan (rapporteur général: **Michel Matheu**), La documentation française, Odile Jacob, 437 p.

STRAUSS-KAHN Dominique [1977], *Économie de la famille et accumulation patrimoniale*, Paris, Cujas, p. 285.

STROBEL Pierre [1993], L'utilisateur, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public, *Recherches et Prévisions*, juin, p. 31-44.

STROBEL Pierre [1994], *Service public et relation de service : de l'utilisateur au citoyen*, dans DE BANDT Jacques et GADREY Jean, *Relations de service, marchés de service*, Paris, CNRS, p. 43-62.

SWEDBERG Richard [1987], *Current Sociology*, Londres, Sage Publication, traduction Française [1994], *Une histoire de la sociologie*, Paris, collection Sociologie Économique, Desclée de Brouwer, 314 p.

SWEDBERG Richard [1990], *Economics and Sociology Redefining their Boundaries : Conversations with Economists and Sociologists*, Princeton, Princeton University Press, 361 p.

TERNY Guy [1967], *Essai sur la notion de service collectif indivisible ou divisible*, Paris, Bulletin du CEPREL, p. 3-74.

TERNY Guy, PRUD'HOMME Rémy (sous la direction de) [1986], *Le financement des équipements publics de demain*, Paris, Économica, 432 p.

THÉLOT Claude [1993], *L'évaluation du système éducatif. Coûts, fonctionnement, résultats*, Paris, Nathan Université, 160 p.

THÉVENET Amédée [1995], *L'aide sociale aujourd'hui. Après la décentralisation*, Paris, 11^e édition remaniée et actualisée, ESF, 422p.

THÉVENOT Laurent [1989], Équilibre et rationalité dans un univers complexe, *Revue Économique*, volume 40, p. 147-197.

THÉVENOT Laurent [1993], La trame des organisations, *Éditions Autrement*, 1^{er} semestre, p. 51-73.

THÉVENOT Laurent, FAVEREAU Olivier [1991], Règles, coordination et apprentissage, relecture de trois théories institutionnalistes de l'entreprise (Doeringer et Piore, Williamson, Aoki), communication au 4^{ème} colloque Charles Gide pour l'étude de la pensée économique, L'institutionnalisme en question, Marseille, 14 p.

TROSA Sylvie [1992], Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation en France, *Politiques et Management Public*, volume 10, septembre, n°3, p. 83-104.

TROSA Sylvie [1993], Un premier bilan de l'expérience Française, *Revue française d'Administration Publique*, n° 66, Avril-Juin, p. 241-247.

VALLEMONT Serge [1991], *Moderniser l'administration, gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, Paris, Nathan, 224 p.

VAN PARIJS Philippe [1991], *Qu'est-ce qu'une société juste ? Introduction à la pratique de la philosophie politique*, Paris, La couleur des idées, Seuil, 311 p.

VERDIER Eric [1983], *La bureautique*, Paris, La découverte, Repères, 126 p.

VINCENT André L.A. [1969], La productivité globale, clé de l'étude de la répartition, *Revue Économique*, volume XX, n°5, p. 782-821.

VINCENT André L.A. [1969], Fonctions de production et formules de productivité, *Revue Économique*, volume XX, n°1, janvier, p. 1-36.

VINCENT L.A. André [1968], *La mesure de la productivité*, Paris, Dunod, 303 p.

VIVERET Patrick [1989], L'évaluation des politiques et des actions publiques, rapport au premier ministre, Paris, La documentation française, 104 p.

WEBER Luc [1991], *L'État, acteur économique. Analyse économique du rôle de l'État*, Paris, Économica, 328 p.

WEISBROD Burton A. [1988], *The Nonprofit Economy*, Cambridge Mass, Harvard University Press, 251 p.

WELLER Jean-Marc [1992], Administrés ou usagers, figures d'une relation de service, Séminaire modernisation des services publics, Commissariat Général du Plan et M.R.T., 13 mai, 18 p.

WIENER Céline (sous la direction de) [1991], *L'évolution des rapports entre l'administration et les usagers*, Paris, Économica, 294 p.

WIRTH Wolfgang [1995], L'exigence de justification, dans **JEANNOT Gilles, JOSEPH Isaac** (sous la direction de) [1995], *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS Editions, p. 293-304.

WOLFELSPERGER Alain [1969], *Les biens collectifs. Fondements théoriques de l'économie politique*, Paris, PUF, 206 p.

ZARIFIAN Philippe [1990], *La nouvelle productivité*, Paris, Logiques Économiques, L'Harmattan, 212 p.

ZARIFIAN Philippe [1995], Le travail : du modèle de l'opération au modèle de l'action, dans **BIDET Jacques et TEXIER Jacques** (sous la direction de), *La crise du travail*, Paris, PUF, p.187-207.

DOCUMENTS INTERNES A LA BRANCHE FAMILLE CONSULTÉS.

I DOCUMENTS STATISTIQUES.

- Tableaux de bord du suivi de l'activité des trois CAF
- Documents statistiques CNAF 1990-1991-1992 sur données de gestion du personnel
- Documents statistiques CNAF 1992 sur données concernant les prestations versées
- Données statistiques relatives au service de vérification des trois CAF
- Données de synthèse sur le ratio de coût global de l'ensemble des CAF
- Données de l'observatoire social et familial de Lille "Structure de la population allocataire, CAF de Lille 1994

II DOCUMENTS GÉNÉRAUX.

- Rapports d'activités des trois caisses sur plusieurs années (rapports sur 15 ans dans l'une des CAF)
- Rapports financiers des trois caisses sur plusieurs années
- Comptes rendus commissions d'action sociale des trois CAF
- Rapports d'activités du bureau de la recherche de la Caisse nationale d'allocations familiales 1990-1992
- Rapports d'activité de l'action sociale 1991-1992 de la CAF de Roubaix-Tourcoing (rapports d'orientation, base documentaire)
- Rapport d'orientation de l'action sociale de la CAF de Roubaix-Tourcoing, 1991
- Document "Projet redéfinition de l'action sociale à la CAF de Roubaix-Tourcoing, CAF de Roubaix-Tourcoing 1994
- Document relatif au suivi législatif de l'ensemble des prestations (prestations, conditions générales d'ouverture des droits, règlement CEE, barème)

- Documents action sociale de la CAF de Dieppe : programme d'action sociale, priorités d'intervention en petite enfance 1993, schéma directeur de l'action sociale 1993, le service social 1993, compte rendu final de l'Institut du travail social de Haute-Normandie "Les modes de garde de la petite enfance 1992
- Dossier sur "Contrat-enfance", CAF de Lille
- Journaux d'entreprise des CAF
- Documents Forum des Cadres des CAF région Nord/Pas-de-Calais, Novembre 1992
- Procès verbaux du comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail, CAF de Dieppe 1993
- Rapport annuel de la Cour des Comptes relatifs aux organismes de Sécurité Sociale
- Documents CNESS sur le mode de financement des CAF
- Revue "Recherches et prévisions" depuis 1993

III RAPPORTS, ETUDES, ENQUÊTES.

- Dossier interne sur l'étude sur le poids de l'allocataire (CAF de Roubaix-Tourcoing ayant participé à l'étude)
- Mémoire CNESS de Jean-Joseph Robineau, Henri lourde, Nathalie Rocheblave, "La formation des coûts dans la branche famille", 1992
- Rapport TREND pour l'UCANSS, "Perceptions et attentes des personnels de la Sécurité sociale", Janvier 1992.
- Rapport CORT sur "le poids de l'allocataire", 1992
- Dossier "Évaluation du personnel de la CAF de Dieppe"(réflexion, élaboration, mise en place, suivi), CAF de Dieppe
- Dossier "Évaluation du personnel de la CAF de Roubaix-Tourcoing"(réflexion, élaboration, mise en place, suivi), CAF de Roubaix-Tourcoing
- Dossier "L'agent-social de la CAF de Dieppe (étude de faisabilité, réflexion, élaboration, suivi), CAF de Dieppe

- Rapport GESTE "L'amélioration de l'accueil et évolution de l'organisation du travail, CAF de Roubaix-Tourcoing, 1993
- Rapport "La caisse d'allocations familiales de Lille est-elle un équipement de proximité", CAF de Lille 1991
- Étude EGOE "L'accueil téléphonique de la CAF de Dieppe", CAF de Dieppe 1993
- Rapport groupe FRANCOM "Les résultats comparatifs, sondage téléphonique allocataires, CAF de Dieppe 1993
- Documents des séminaires des chargés de communication "la communication, les changements de modes de contact avec les allocataires, CAF de Dieppe 1994
- Document "S'adapter aux populations défavorisés : l'exemple d'une réalisation commune Action sociale/Prestations avec le concours de RMISTES, CAF de Dieppe 1993
- Étude d'image de la CAF de Roubaix-Tourcoing de Benoît d'Orléans, CAF de Roubaix-Tourcoing 1993
- Rapport "Évaluation de l'opération de réhabilitation de Lesquin, CAF de Lille 1992
- Documents "Convention cadre entre la ville de Roubaix et les centres sociaux, CAF de Roubaix-Tourcoing 1995
- Rapport "Pour une meilleure maîtrise de la vie quotidienne. Une action collective sur un quartier de nouveau Mons, CAF de Lille 1991
- Rapport "Évaluation de l'action habitat-emploi Ronchin, CAF de Lille 1993
- Rapport "Quesnoy sur Deule de Chicago à Hollywood, CAF de Lille 1993
- Mémoire CNESS d'Odile Pinéro "L'accueil physique des allocataires, Février-Mars 1993
- Rapport "La qualité un enjeu institutionnel, CAF de Dieppe 1993

ANNEXES

inventaire des indicateurs de gestion - CNAF
(Gestion administrative)

I) INDICATEURS FONDAMENTAUX :

1-Ratio de coût global de gestion administrative

• i 1 = $\frac{\text{Total Classe 6 -/+ comptes particuliers*}}{\text{\# allocataires "Noyau Dur"}}$

= Ratio de coût global

* (+) coût informatique payé CNAF
(-) dépenses ne relevant pas directement
de la gestion courante d'un organisme
(participation à des travaux nationaux,
surcoûts, sureffectifs, recettes de
gestion)

• i 1a = Ratio de coût global hors coût informatique

• i 1b = Ratio de coût global hors correctif effet taille

2-Délai d'écoulement de la charge de travail

• i 2a = $\frac{\text{Stock Retard}}{\text{Production Moyenne}}$

= Délai moyen, en jours (pour chacun des six secteurs les plus représentatifs de l'activité de la CAF)

= Indicateur d'alerte

• i 2b = **Appréciation de la situation de l'organisme** (t. difficile ; difficile ;
bonne ; t. bonne)

II) INDICATEURS COMPLÉMENTAIRES

.)

3-Décomposition du ratio de coût global de gestion administrative

- i 3a = Décomposition du ratio de coût global par grands types de moyens (moyens humains ; immeubles ; matériel et mobilier ; communication ; frais de conseil et assemblées ; moyens externes ; moyens divers de gestion), **en dépenses par unités de compte (francs / allocataire)**
- i 3b = Structure des dépenses par grands types de moyens (moyens humains ; immeubles ; matériel et mobilier ; communication ; frais de conseil et assemblées ; moyens externes ; moyens divers de gestion), **en pourcentage du total des dépenses**
- i 3c = Structure des dépenses locales

4-Indicateurs de personnel

- i 4a = $\frac{\text{\# allocataires "Novau Dur"}}{\text{Effectif budgétaire}}$ (à comparer avec 480)
- i 4b = $\frac{\text{\# allocataires "Novau Dur"}}{\text{Equivalent Temps Plein}}$
- i 4c = $\frac{\text{\# cadres}}{\text{\# total d'agents}} \times 100$
= Taux d'encadrement
- i 4d = $\frac{\text{\# Points de rémunération}}{\text{Effectif total}}$
= Taux de rémunération
- i 4e = $\frac{\text{\# Points liés à la qualification}}{\text{Effectif total}}$
= Qualification moyenne
- i 4f = $\frac{\text{Total des points}}{\text{\# allocataires "Novau Dur"}} \times 100$
- i 4g = Échelle de qualification (agents d'exécution → agents de direction)
- i 4h = Absentéisme

5-Poids économique global

- i 5a = # allocataires
- i 5b = $\frac{\text{\# allocataires}}{\text{\# allocataires de toutes les CAF}}$
- i 5c = $\frac{\text{\# prestations versées}}{\text{\# prestations versées par toutes les CAF}}$
- i 5d = $\frac{\text{\# prestations}}{\text{\# allocataires}}$
- i 5e = Montants (francs) et répartition (%)
 - des charges techniques (toutes gestions : F., G.A., S.F., E.)
 - des dépenses de gestion et intervention (G.A., S.F., E.)
 - des recettes et produits (toutes gestions)
 - du patrimoine (G.A., S.F.)

6-Indicateurs de qualité : régularité des paiements mensuels

- i 6a = $\frac{\text{\# Paiements mensuels à date fixée}}{12} \times 100$
= Régularité des paiements mensuels
- i 6b = $\frac{\text{Date de traitement} - \text{Date d'arrivée}}{\text{\# dossiers traités}}$
= Rapidité de traitement

7-Indicateurs de qualité : respect de l'instruction J.F. (vérifications)

- i 7a = % de contrôles de matricules avant paiement
—> A comparer avec 25%
- i 7b = % de contrôles de matricules après paiement
—> A comparer avec 10%
- i 7c = % de contrôles des paiements
—> A comparer avec 1/1000

8-Indicateurs de qualité : politique de contrôle ordonnateur

$$\bullet i 8 = \frac{\# \text{ contrôles interne + externe}}{\# \text{ allocataires}}$$

9-Indicateurs de qualité : recouvrement des indus

$$\bullet i 9a = \frac{\text{Montant des indus recouvrés dans l'année}}{\text{Montant des indus constatés dans l'année}} \times 100$$

—> Évolution du solde des indus

$$\bullet i 9b = \frac{\text{Montant des indus recouvrés dans l'année}}{\text{Montant total des indus}} \times 100$$

= Taux de recouvrement des indus

$$\bullet i 9c = \frac{\text{Montant des indus en solde}}{\text{Montant des prestations versées}}$$

= Poids des indus par rapport à la masse des prestations

10-Indicateurs de qualité : accueil

$$\bullet i 10 = \# \text{ annuel réel d'heures d'ouverture de l'accueil de la Caisse}$$

11-Indicateurs de qualité : offre de service du téléphone

$$\bullet i 11a = \# \text{ annuel réel d'heures d'ouverture du téléphone}$$

$$\bullet i 11b = \frac{\# \text{ postes accessibles simultanément} \times \# \text{ heures d'ouverture}}{\# \text{ allocataires}}$$

= Accessibilité

12-Indicateurs d'activité : relations avec le public / courrier

- i 12a = # plis expédiés
—> ventilation : urgent / non urgent / franchise postale
—> ventilation : Gestion Administrative / Action Sociale
- i 12b = # plis reçus
—> ventilation : reçus par la poste / déposés / divers
—> ventilation Gestion Administrative / Action Sociale
- i 12c = # plis reçus taxés
—> ventilation Gestion Administrative / Action Sociale
—> + Montant des surtaxes payées

13-Indicateurs d'activité : relations avec le public / téléphone

- i 13a = # communications téléphoniques reçues et émises au standard
- i 13b = accessibilité (voir i 11b)

14-Indicateurs d'activité : relations avec le public / accueil

- i 14a = # personnes reçues à l'accueil
—> ventilation : siège / autres (permanences extérieures, antennes mobiles)
- i 14b = # heures-agent consacrées à l'accueil

15-Indicateurs d'activité : relations avec le public / paiement des allocataires

- i 15 = # paiements des allocataires
—> ventilation : virements / lettres chèques postales / lettres-chèques bancaires

16-Indicateurs d'activité : exactitude des droits / indus

- i 16a = Solde des indus* en fin d'année n-1 (# et montant)
- i 16b = Mises en indus* au cours de l'année (# et montant)
- i 16c = Indus* admis en non valeur (# et montant)
- i 16d = Remises de dette totale* (# et montant)

- i 16e = Recouvrement des indus* (# et montant)
- i 16f = Solde des indus* en fin d'année n (# et montant) * Hors RMI
- i 16g = Solde des indus RMI en fin d'année n-1 (# et montant)
- i 16h = Mises en indus RMI au cours de l'année (# et montant)
- i 16i = Indus RMI admis en non valeur (# et montant)
- i 16j = Remises de dette totale sur RMI (# et montant)
- i 16k = Indus RMI plus de trois mois transmis au préfet (# et montant)
- i 16l = Recouvrement des indus RMI (# et montant)
- i 16m = Solde des indus RMI en fin d'année n (# et montant)
- i 16n = Répartition par année du solde des indus (hors RMI)
- i 16o = Répartition des mises en indus de l'année n, par nature de prestations (# et montant)

17-Indicateurs d'activité : contentieux

- i 17a = # causes de saisines de la Commission de Recours Amiable, par nature de prestations (A.L., A.A.H., A.P.I., A.S.F., A.P.L., R.M.I., autres)
—> ventilation : remise de dette / autres motifs
- i 17b = # décisions de la C.R.A., par types de décisions
- i 17c = # jugements rendus, par types de jugement et nature de l'instance de jugement

18-Indicateurs d'activité : gestion et divers

- i 18a = # réunions des conseils et commissions
- i 18b = # réunions des instances relatives au personnel
- i 18c = # décisions annulées ou suspendues, par nature de la décision et objet de la décision

