

**11ème Congrès de l'Association française de science politique
Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011**

Section thématique 20

**La managérialisation de l'État social :
le cas de la France dans le contexte international**

Les nouvelles normes du discours managérial de l'expertise
des politiques sociales départementales

Mohamed DJOULDEM
Université de Montpellier

Résumé

Le discours managérial de l'expertise des politiques sociales cherche à répondre à des objectifs simples : optimiser les ressources et proposer des instruments plus performants pour rationaliser et légitimer des choix de dépenses sociales. Sa fortune provient des propriétés apparemment indiscutables d'objectivité et de sincérité des chiffres que retracent les comptes et qui servent pour la fabrication de ratios et indicateurs pour mieux piloter des politiques sociales.

Ce discours, technique et difficile d'accès, n'est pas évident à contester lorsqu'il prétend, à dépenses constantes, voire décroissantes, améliorer la performance des politiques sociales. Sa rhétorique, si prometteuse, est qu'il est pertinent de réduire la complexité des politiques sociales à des chiffres sans affecter leurs sens et finalités.

Cette communication est une mise en question et en discussion de l'objectivité des chiffres et ce qu'elle induit comme changement dans la conception des politiques sociales et des bénéficiaires. Elle analyse les enjeux, limites et impasses des nouvelles normes de ce discours. C'est une démarche de critique scientifique qui ne se contente pas de décrire ou de proposer, mais qui s'interroge, à partir du terrain, sur ce qu'il produit, sur ce que son incursion fait, dans une grande discrétion, aux principes et finalités des politiques sociales départementales.

The new rules in managerial speech of social political expertise

The managerial speech of social political expertise tries to answer to simple objectives : resources optimisation and proposing more performant instruments to rationalize and justify social expenses choices. The sincerity and objective properties of statistics used to produce ratios serving to pilot social politics make the fortune of such speeches.

Such a technical and difficult speech is rather difficult to be contested as it pretends, at constant or even decreasing expenses, improve social politics performances. Its hopeful rhetoric tries to reduce social politics complexity to statistics without sense and finality.

The present communication questions and discusses statistics objectivity, moreover it tries to analyse the changes such objectivity introduces in the idea of social politics and their beneficiaries. It is an analysis of the challenges, limits and dead ends of the new rules of such speech. It is a critical scientific demarche which not only describes or propose, but which questions the silent impact of such a speech on local social politics 's principles and finalities.

Au cours des deux dernières décennies, de multiples réformes ont profondément modifié le cadrage et le contenu des politiques sociales locales. Elles ont également transformé de façon substantielle les modalités d'intervention des collectivités locales. Il s'agit probablement de l'un des processus de restructuration politique et administrative les plus importants. Parmi les principaux changements introduits par les réformes ce sont la restructuration territoriale et la managérialisation de l'intervention sociale qui ont consolidé le département dans sa position de collectivité territoriale dans le domaine social et médico-social en raison de la proximité qu'il incarne et de la garantie qu'il offre pour la préservation du lien social.

Dans l'esprit des réformes, la codification de l'action sociale et médico-sociale a toujours pour finalité de «promouvoir (...) l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, prévenir les exclusions et corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature»¹. Face à ces enjeux, le département joue un rôle central par la définition, la mise en œuvre et la coordination sur son territoire de sa politique d'action sociale .

La solidarité sociale départementale est aujourd'hui un véritable défi pour les conseils généraux. En effet, les politiques territoriales sont confrontées à une réalité sociale et médico-sociale préoccupante en raison du sous-emploi, de la précarité de l'emploi, des exclusions sociales et professionnelles; de la montée de la dépendance, de la fragilité des liens sociaux et familiaux. Si les départements restent crédités d'une ambition de plus en plus sociale axée sur le développement des politiques de prévention et d'insertion, la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI), la création du revenu de solidarité active (RSA) ont largement contribué à augmenter la charge nette départementale. Les dépenses sociales départementales connaissent une croissance qui progresse régulièrement depuis une décennie. Cette progression résulte essentiellement de la hausse de la charge nette des départements, notamment les allocations à caractère universel mais aussi l'accroissement des dépenses d'hébergement. Cette situation contraste d'un département à l'autre, mais dans l'ensemble l'écart structurel se creuse entre la dynamique des dépenses et celle des recettes.

La prise en charge de ces enjeux sociaux représente un coût financier de plus en plus élevé pour la collectivité départementale. Dans un contexte de dégradation des finances départementales et du tournant de la rigueur budgétaire, on assiste à une construction généralisée d'une vision négative de la dépense sociale. Dans une telle vision où tout est fondé sur l'équilibre budgétaire, la performance et la «culture du résultat», la dépense sociale est conçue comme devant être réduite, voire éliminée. Quelle stratégie les départements peuvent avoir face à ce déséquilibre ? Doivent-ils encore longtemps poursuivre leurs efforts pour financer l'action sociale et médico-sociale ? Ou bien le coût de plus en plus élevé des politiques sociales départementales va-t-il les contraindre à faire usage de nouvelles normes d'expertise pour surveiller et maîtriser leurs finances sociales ?

La régularité de l'écart entre l'évolution des dépenses et des recettes les conduit à mettre en œuvre des mesures de rationalisation. En effet, depuis le 1er janvier 2004, le budget des départements s'appuie sur un nouveau cadre comptable : la nomenclature M 52. Celle-ci

1 Selon les termes de l'article L. 116-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

s'inscrit dans un processus de modernisation des comptabilité du secteur public, dont l'objectif

3

est de permettre une meilleure appréhension de la situation financière des collectivités locales tout en prenant en compte leur spécificité, et en particulier les règles de l'équilibre et de la sincérité du budget. Le recours et le succès des nouvelles normes managériales invite à défricher et à comprendre ce qu'elles rendent visible et ce qu'elles condamnent à l'invisibilité.

I-La construction de la dépense sociale comme problème central à résoudre

Les départements sont devenus les «collectivités pivots de la solidarité» et rencontrent de fait une hausse continue de la dépense sociale². L'attribution de nouvelles compétences sociales est vécue par les acteurs, élus et agents, comme une charge qui accroît de plus en plus la dépense publique. Pour les agents du pôle solidarité départementale le poids financier de ces transferts est une tendance lourde, *«le RMI/RSA reste toujours aussi important, l'APA c'est une prestation qui ne cesse de désempir même si on a l'impression que les choses se stabilisent mieux, mais ce mouvement même s'il peut être géré ne s'estompera pas et on ne sait pas demain qu'est-ce qu'on va mettre en place...»*³.

De nombreux rapports d'expertise sont régulièrement publiés à ce sujet⁴. Ils constatent tous que la part de la dépense sociale est considérable par rapport au total des dépenses départementales, mais admettent néanmoins que son rôle dans le maintien de la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté est primordial. Ils préconisent tous des mesures de rationalisation dans une perspective de maîtrise et de pilotage de la dépense sociale. Ils invitent les collectivités locales à participer activement à la maîtrise de la dépense publique, *«par la réduction du rythme d'augmentation puis stabilisation de leurs dépenses»* et à reconstituer leur capacité de financement. Si la question du niveau de la dépense sociale est cruciale, son contenu est tout aussi important.

Le point fort qui structure la logique de ces rapports est le recours à de nouvelles normes qui concourent à la construction d'une nouvelle légitimité de la dépense sociale autour de l'efficacité et de la «culture du résultat». Au fond, ces expertises de la dépenses sociale cherchent à répondre à des questions simples : optimiser les ressources et proposer des instruments plus performants pour rationaliser et légitimer des choix de politiques sociales. L'élément central de ces discours d'expertise est la mobilisation du chiffre comptable qui fait figure obligée des débats sur les politiques publiques. Le travail d'objectivation chiffrée de la dépense sociale tend à occuper les premiers rôles dans les débats d'experts et les politiques sociales se transforment en enjeu de chiffres comptables.

La comptabilité patrimoniale, la comptabilité analytique, le nouveau cadrage budgétaire, la formulation des objectifs financiers ainsi que la mise au point d'indicateurs de performance et des procédures d'évaluation et de contrôle de gestion vont dans ce sens. La comptabilité patrimoniale propose une grille de lecture de la dépense sociale par nature et par fonction, la comptabilité analytique propose un calcul des différents coûts directs et indirects des politiques sociales. Toutes les deux constituent des outils dans la démarche de recherche de la performance, de la prise de décision et donc de l'optimisation du pilotage de la dépense et des politiques sociales. Ce mouvement est d'ailleurs stimulé par les rapports d'expertise publique

2 M. Cabellic, Départements : l'inexorable hausse des dépenses d'action sociale, la gazette des communes, septembre 2006.

3 Entretien agent pôle solidarité, le 23 mai 2008

4 A titre indicatif, on peut citer le rapport de Pierre Richard, Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales. Décembre 2006, ou celui de Pierre Jamet, sur les finances départementales, avril 2010.

qui prônent la définition d'objectifs de maîtrise de la dépense publique, le développement d'indicateurs de performance des services publics locaux, l'établissement et la publication de

4

référentiels de coûts standards moyen pour mettre en évidence les enjeux de la gestion de la dépense publique locale.

A cette incitation à la rationalisation managériale externe et «après coup»⁵, s'ajoutent des prises d'initiatives et de responsabilité internes et en amont de l'action qui ont conduit la collectivité départementale à s'inspirer des méthodes et instruments du management, comme l'élaboration de diagnostics, des études d'impacts, des plans d'action, des schémas ou des programmes prévisionnels, pour préparer et mettre en actes leurs politiques sociales. Là aussi, les schémas constituent des outils de gestion et de performance des politiques sociales, entre schémas gérontologiques, schémas pour les personnes handicapées en passant par les projets d'administration, toute action et ainsi prédéfinie et encadrée dans des documents qui servent de cadre de référence pour la conduite des politiques sociales.

Ces divers dispositifs encadrent et enserrent les politiques sociales dans un réseau dense de systèmes de normes, de plans et de codes de «bonne gouvernance financière». Le discours managérial de l'expertise des comptes publics départementaux interroge la qualité de la dépense des politiques sociales et son efficacité. Il se fonde sur une logique de codification et d'objectivation des résultats par le recours à ces divers standards. Ainsi, les politiques sociales départementales sont de plus en plus quantifiées, mesurées et évaluées à l'aide de standards, de ratios, d'indicateurs ou de tableaux de bords pour s'assurer de leur participation à la résolution du problème de la croissance de la dépense sociale. Tel est d'autant plus le cas, qu'en raison notamment de la dégradation des finances publiques, se développe au local une culture managériale qui emprunte ses méthodes au secteur privé, avec par exemple la mise en place de services d'analyse financière et de contrôle de gestion.

Dans le Département de l'Hérault, tous les services fonctionnent sur la base de tableaux de bord qui constituent des «guide de route» de leur démarche. Le discours managérial de l'expertise des politiques sociales est particulièrement centrée sur la compréhension financière où les normes comptables jouent un rôle essentiel comme instruments de quantification de la dépense sociale. Depuis la fin des années 90, de nombreuses institutions publiques et privées (réseau comptable du Trésor, les Chambres régionales des comptes, l'Inspection Générale des affaires sociales, l'Inspection des finances, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée, les cabinets d'audit et de consulting) se réorganisent, se repositionnent et se professionnalisent dans l'analyse financière des départements et notamment pour acquérir des parts de ce marché de la maîtrise du problème de la croissance de la dépense sociale départementale.

On propose de revenir sur les rapports de deux institutions, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée et la Chambre régionale des comptes Languedoc-Roussillon, qui investissent périodiques le thème de la dépense sociale. L'analyse des différents postes de la dépense sociale au niveau national et départemental et les recettes censées la couvrir donne une première idée sur le mode de lecture effectué par les institutions spécialisées. Mais au-delà, cette lecture traduit une entrée en puissance d'une nouvelle vision du traitement des problèmes sociaux.

Le rapport de la Chambre régionale des comptes⁶, lie la croissance de la dépense sociale à la

5 M. Le Moigne, Quelles compétences et responsabilités territoriales ? Pouvoirs locaux, n° 77, II, 2008.

6 Rapport d'observations définitives de la Chambre régionales des comptes Languedoc-Roussillon n° 106/863 du 25

démultiplication de création continue de nouveaux droits. Pour la juridiction financière, «le

poids des départements en matière d'action sociale n'a cessé d'être renforcé dans les années récentes avec, en 2002, la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), en 2004 la décentralisation de l'allocation RMI, en 2005 la décentralisation de la part de l'État du fonds de solidarité pour le logement (FSL) et du fonds d'aide aux jeunes (FAJ), en 2006 la création de la prestation de compensation du handicap (PCH), en 2009 la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) qui a vocation à se substituer au revenu minimum d'insertion (RMI), à l'allocation de parent isolé (API) et aux différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité». Quant à celui de l'ODAS⁷, il quantifie ce que coûte ces nouveaux droits sociaux aux départements. Pour cet organisme, «l'accroissement de la dépense sociale de l'ensemble des départements métropolitains sur une décennie est significative du poids budgétaire de la politique de solidarité sociale territoriale. Sur la base des rapports d'expertise financière réalisés par des institutions spécialisées, on peut rendre compte, avant de les discuter, des évolutions de la charge que fait peser la solidarité sociale sur les finances départementales. De 2001 à 2010, la dépense nette d'action sociale n'est pas loin d'avoir triplé, avec un passage de 11 milliards d'euros à plus de 30 milliards et une accélération de la hausse de la dépense ces dernières années liée non seulement au développement du poids des allocations (l'APA en 2002, le RMI en 2004, le RSA en 2009) mais aussi à l'accroissement plus direct mais tout aussi problématique des autres dépenses».

Évolution de la dépense nette et de la charge nette d'action sociale départementale

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| ASE (salaires des assistants familiaux inclus) | 3980 | 4320 | 4550 | 4800 | 4980 | 5270 | 5540 | 5750 | 5980 | 6160 |
| Soutien aux personnes handicapées | 2680 | 2970 | 3180 | 3420 | 3540 | 3580 | 3880 | 4250 | 4670 | 5120 |
| Soutien aux personnes âgées dépendantes | 1650 | 2300 | 2860 | 3340 | 3650 | 4040 | 4300 | 4460 | 4680 | 4850 |
| RMI-RSA | 530 | 580 | 630 | 950 | 920 | 1250 | 1260 | 1130 | 1380 | 1710 |
| Autres dépenses (dont personnel) | 2950 | 3270 | 3450 | 3870 | 4250 | 4320 | 4430 | 4540 | 4680 | 4820 |
| Charge nette | 11790 | 13440 | 14670 | 16380 | 17340 | 18640 | 19410 | 20130 | 21390 | 22660 |
| Concours CNSA | 0 | 640 | 1370 | 1280 | 1350 | 1810 | 1880 | 2040 | 2040 | 2020 |
| Reversements TIPP- FMDI | 0 | 0 | 0 | 4270 | 4630 | 4710 | 4810 | 4800 | 5170 | 5580 |
| Dépense totale nette | 11790 | 14080 | 16040 | 21930 | 23320 | 24980 | 26100 | 26970 | 28600 | 30260 |

Source : Lettre de l'ODAS, mai 2011, p.3.

Selon ce tableau de bord global, «La dépense nette totale d'action sociale des départements métropolitains s'élève, en 2010, à près de 30,3 milliards d'euros en hausse de 5,8 % (soit + de 6

1, 66 milliards) par rapports à 2009. Si l'on soustrait les versements spécifiques de l'État au titre du soutien à l'autonomie et à la création du revenu de solidarité active (RSA), la charge nette départementale atteint près de 22,7 milliards d'euros, en hausse de 5,90 % (soit + 1,27 milliards) par rapport à 2009. L'augmentation de la charge nette est due pour les deux tiers aux dépenses d'allocations et pour un tiers aux dépenses d'hébergement».

Une analyse fine des dépenses par nature montre, pour aller vite, que l'évolution la plus importante concerne les allocations pour les bénéficiaires de l'APA, la PCH et le RSA. Sous un autre angle, une analyse de l'évolution par secteur d'activité, relève que les deux principaux facteurs de la hausse de la dépense sociale sont l'insertion et le soutien aux personnes handicapées. Dans le secteur de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et du soutien aux personnes âgées dépendantes, on constate également une tendance à la hausse.

Dans une version plus locale, la Chambre régionale des comptes Languedoc-Roussillon lie la montée en puissance de la dépense sociale aux caractéristiques du département. Pour cette institution, «dans le département de l'Hérault, l'évolution de la dépense sociale est encore plus significative en raison des caractéristiques de ce territoire. Selon les données de l'INSEE, au 1er janvier 2007, l'Hérault comptait 1 011 200 habitants. Il concentre 39,5 % de la population de la région Languedoc-Roussillon, laquelle s'élève à 2 560 900 habitants. Le nombre d'habitants de l'Hérault a crû en moyenne de +1,5 % par an depuis 1999, ce qui place le département au 4ème rang des départements français pour la croissance démographique. Avec un taux de chômage de 13,5% au quatrième trimestre 2009, le département de l'Hérault était le deuxième département français métropolitain par le taux de chômage (pour une moyenne nationale de 9,5%)»⁸.

Les écritures d'imputations des charges dans les comptes de «prestations sociales» fournissent des indications significatives. Au sens large, «les dépenses en matière d'action sociale du Département sont passées de 467,4 M€ en 2005 à 619,2 M€ en 2009, soit une augmentation en 35,6% sur la période. En 2009, elles représentent 66,6 des charges réelles de fonctionnement. Le Département a choisi d'assurer un suivi financier individualisé des charges du RMI, RSA et d'APA, les autres charges sociales étant regroupées dans la fonction «action sociale»⁹. De façon un plus détaillée, le rapport contient des indications concernant les évolutions de la dépense sociale. Il relève que «le poids de l'APA a augmenté de 43% sur la période, passant de 91,2 M€ en 2005 à 130,8M€ en 2009. Le nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile est passé de 21 410 à 23 669 entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009. Le taux de bénéficiaires de l'APA pour 1 000 habitants de 75 ans et plus, calculé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), soit 284 pour une moyenne de 220, place l'Hérault au sixième rang des départements français au 31 décembre 2008. Selon un rapport provisoire de l'Inspection générale des affaires sociales du 10 février 2010, cité par la Chambre, ce rang ne paraît pas justifié par les caractéristiques locales d'ordre démographique, médical ou économique».

Quel est l'impact de ce rapport d'expertise sur les politiques sociales départementale ? Il semblerait, selon les auteurs du document, qu'un travail de recadrage et de contrôle s'impose puisque «le Département envisage de porter une attention particulière, dans les domaines de l'APA et de la PCH, à l'évaluation des situations lors de l'entrée dans le dispositif dans le but

8 Rapport d'observations définitives, op cit, p. 4.

9 Rapport d'observations définitives, op cit, p. 6.

de ne pas risquer d'être plus généreux que le minimum légal dans ces domaines. Ainsi le classement des personnes dans l'un des six différents stades de perte d'autonomie va être

7

effectué avec davantage de rigueur dans le but d'évaluer plus finement le degré de dépendance car celui-ci détermine durablement le montants des aides allouées»¹⁰.

La montée en charge du RMI et du RSA sont à analyser en un seul groupe «dans la mesure où, depuis le 1er juin 2009, le RSA remplace le RMI et l'API même si ces deux prestations ne recouvrent pas exactement la même chose, le RSA permettant aux personnes qui retrouvent un travail de percevoir une indemnisation supérieure à celle du RMI. Le montant cumulé RMI-RSA est passé de 163,5 M€ en 2005 à 191,5 M€ en 2009, soit une augmentation de 17,1% sur la période».

Pour la Chambre, la charge financière du RMI/RSA est en rapport direct avec la dégradation de la situation économique. Selon son expertise, «la crise économique a eu des répercussions principalement sur la distribution du RMI/RSA et du FSL. Entre le premier trimestre 2004 (29 012 bénéficiaires en moyenne mensuelle) et le premier trimestre 2006 (31 225 bénéficiaires en moyenne), le nombre d'allocataires payés au titre du RMI a augmenté de 7,6 %. Puis, un net repli de 16,3 % a été enregistré entre le premier trimestre 2006 et le dernier trimestre 2008 (26 112 bénéficiaires). Cette dynamique a été interrompue par la crise. Si on compare le nombre d'allocataires du RMI payés au 4ème trimestre 2008 (26 112 bénéficiaires) et le nombre d'allocataires du «RSA socle» payés au 4ème trimestre 2009 (27 539 bénéficiaires), tout en précisant que les séries ne se recollent pas parfaitement, la hausse est déjà de 5,5%». La chambre avise surtout «que cette hausse notable du nombre de bénéficiaires est probablement loin d'être achevée dans la mesure où le délai entre l'augmentation du chômage et celle du RMI est généralement de 6 mois à un an et que la décrue du chômage n'aura pas lieu vraisemblablement avant le second semestre 2010»¹¹.

Le rapport propose également une mise en chiffres des publics destinataires des politiques sociales départementales. Le recensement réalisé fait apparaître que «les agences de la solidarité ont reçu 5 000 personnes de plus en 2009 (95 000 en 2008 et 100 000 en 2009). 3 060 bénéficiaires supplémentaires du FSL en 2009 (18 500 en 2008 et 21 560 en 2009) et 260 prévention d'expulsion en plus (3 800 en 2008, 4 060 en 2009) ont été enregistrés». Enfin l'énumération des effectifs concerne également d'autres catégories de destinataires de ces politiques sociales. Ainsi, on remarque que «le nombre de bénéficiaires d'autres aides financières est également en hausse en 2009 : 10 947 bénéficiaires d'aides sociales à l'enfance (ASE) en 2008 et 11 448 en 2009; 1 962 bénéficiaires de secours d'urgence en 2008 et 2 745 en 2009; 390 bénéficiaires d'aides financières jeunes majeurs en 2008 et 485 en 2009; 971 bénéficiaires d'allocations exceptionnelles aux personnes isolées démunies de ressources (AEPIDR) en 2008 et 1 224 en 2009. Quand aux bénéficiaires de PCH toutes prestations confondues (aides humaines, aides techniques, logement etc.), leur nombre est passé de 1 628 au 31 décembre 2008 à 2 480 au 31 décembre 2009, soit une progression de 52 %»¹².

En définitive, la Chambre retient comme point important que «l'augmentation du nombres de bénéficiaires d'aides sociales en tout genre entraîne mécaniquement une augmentation du montant des prestations versées par la Département sans aucune marge d'appréciation pour leur délivrance ainsi que des besoins supplémentaires en personnel pour l'accompagnement des publics concernés».

10 Rapport d'observations définitives, op cit, p. 7.

11 Rapport d'observations définitives op cit, p. 7.

12 Rapport d'observations définitives op cit, p.7.

Cette grille de lecture entraîne une transformation en profondeur du système d'appréciation

8

des politiques sociales qui sont désormais lues, questionnées, débattues et mise en forme au travers de nouveaux standards d'inspiration managériale. De ce point de vue, on peut dire que la managérialisation constitue un tournant. Certes dans les années 60 et jusqu'au milieu des années 70, le «mouvement des indicateurs sociaux» s'est inscrit dans un ensemble de tentative de rationalisation de la conduite des politiques sociales par la connaissance. Mais, le thème des indicateurs sociaux était associé à la volonté de contrebalancer l'influence de la quantification économique des politiques publiques. L'ambition était «*que la collecte, la sélection, l'analyse systématique de statistiques sociales et économiques puissent, en se combinant au jugement d'observateurs sensibles et expérimentés de divers aspects de la vie d'une nation, fournir des indicateurs raisonnables, même si elles sont approchées, de l'ampleur des problèmes socio-économiques et de l'étendue des progrès réalisés dans le traitement de ces problèmes*»¹³.

En pratique, si l'utilisation des indicateurs sociaux, pour la connaissance générale des conditions sociales et le suivi de la mise en œuvre des politiques sociales paraissait bien adaptée, en revanche leur mobilisation à des fins de contrôle, d'expertise, de mesure de résultats comportait deux facettes différentes. Selon leur finalité, les indicateurs sociaux peuvent pour la plupart être classés en deux catégories : d'un côté, les indicateurs de mise en œuvre des politiques sociales (policy indicators) et d'un autre côté, les indicateurs de résultats (performance indicators). Alors que les premiers ont pour fonction de suivre la montée en charge et l'effectivité de l'application des politiques sociales, l'effort de la collectivité (indicateurs des moyens humains et budgétaires, montants des aides, le nombre de bénéficiaires...), les indicateurs de résultats mesurent soit globalement l'évolution du phénomène tel que la pauvreté, soit l'impact final des interventions publiques.

Aujourd'hui les juridictions financières, les Inspections spécialisées ou les services financiers la collectivité départementale recourent aux indicateurs de performance, conçus en tant que ratios d'efficacité (mesure entre les résultats et les objectifs) et d'efficience (mesure entre les résultats et les coûts). Mais ce qui domine plus particulièrement dans cette fascination pour les indicateurs, c'est la représentation de la «réalité» des politiques sociales par les chiffres. «*L'indicateur de performance correspond nécessairement à une donnée quantitative. Celle-ci doit obligatoirement être directement et explicitement rattachée à un objectif lui-même chiffré*»¹⁴. Le contrôle de gestion effectué par le Conseil Général de l'Hérault traduit «*la volonté de mesurer au travers d'outils les objectifs de chaque service, sans participer aux choix de ces objectifs, le rôle du contrôle est de mettre en place des résultats qui témoignent de l'efficacité des actions menées en fonction de chaque domaine, personnes âgées, personnes handicapées, petite enfance....*»¹⁵.

La prolifération actuelle de la production et de l'accréditation d'informations chiffrées sur les politiques sociales départementales tend à s'inscrire dans le sens présumé d'un impératif de rigueur et de performance, mais aussi pour l'instauration et l'essor d'un nouveau mode d'intervention publique qui ne se comprend pas sans évoquer l'émergence d'un registre renouvelé de connaissance fondé sur la revendication d'une objectivité et d'une neutralité. C'est dire l'importance qu'il y'a à défricher et à comprendre les nouvelles normes du discours managérial d'expertise des politiques sociales. Sans doute l'usage des chiffres n'est pas

13 J. Delors, les indicateurs sociaux, cité in P.Naves et H. Defalvard, Économie politique de l'action sociale. Dunod, 2006, p. 313.

14 M. Parnaudeau, Management, «en route vers une culture du résultat», La gazette des communes, novembre 2006.

15 Entretien agent de contrôle de gestion, le 29 mai 2008.

nouveau comme le montrent les travaux de sociologie historique de la quantification¹⁶ et les

travaux sur la comptabilité nationale¹⁷. En réalité, les chiffres ne cherchent pas seulement à décrire la «réalité» de la dépense sociale départementale, ils lui donnent une représentation, un sens et orientent la manière de la lire. Ils sont une grille de lecture, une façon de penser et une manière de mettre en comptes les politiques sociales départementales.

II- La dynamique du discours managérial de l'expertise des politiques sociales

San doute, la question du besoin de connaissances fiables et opératoires pour gouverner au mieux les politiques publique est depuis longtemps une préoccupation pour les autorités publiques. Aujourd'hui, gérer efficacement les ressources financières allouées aux politiques publiques et rendre des comptes de leurs usages sont devenus des impératifs prioritaires qui se traduisent par l'institutionnalisation d'une nouvelle manière de gouverner dans une société complexe où la légitimité des décisions ne va pas de soi. Mais, la dépense sociale n'est pas seulement un enjeu de gestion comptable pour les départements et le questionnement ne peut se limiter exclusivement à l'efficacité de leur usager.

Si le discours de l'expertise managériale s'impose aujourd'hui comme une ressource technique pour faire un bon usage des finances publiques, sa mobilisation apparaît plutôt liée à la dimension politique de la conduite des politiques sociales. En effet, ce type de discours peut être mobilisée pour des motifs politiques au sens où le modèle bureaucratique traditionnel est en panne et donc en quête d'une nouvelle ressource de légitimation. Il est considéré comme un passage obligé ou comme un discours d'autorité du fait de la complexité des problèmes à résoudre, mais aussi comme un moyen de consolider la légitimité des orientations et des acteurs des politiques sociales par le recours à la nouvelle normativité managériale. De ce point de vue, on peut considérer que la crise de la bureaucratie sociale renvoie à la crise des outils intellectuels au travers desquels elle a l'habitude de guider l'action publique¹⁸.

Parmi les réponses proposées à la crise de la bureaucratie sociale, ont émergé un ensemble de propositions liées au domaine spécifique de la gestion ou du management. C'est donc dans un contexte de «modernisation administrative» et de recherche d'une légitimité renouvelée qu'est apparue l'exigence d'une «gouvernance managériale financière» des politiques sociales. L'idée s'inscrivait dans un souci de meilleur management et dans une ambition plus politique de responsabilisation des acteurs départementaux, élus et agents. En d'autres termes, *«il s'agissait de promouvoir une meilleure utilisation des ressources publiques, dans un contexte marqué par les déficits publics importants qu'il convenait de juguler, et d'asseoir une transparence des politiques publiques en s'assurant, au travers des procédures jugées tout à fait fiables, de la bonne utilisation des deniers publics ainsi que de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence des politiques menées»*¹⁹.

L'ambition était donc de renouveler les fondations d'une alliance féconde entre pouvoir politique et bureaucratique et le savoir managérial, non seulement en fournissant aux décideurs des outils de gestion plus performant, mais aussi en offrant aux professionnels de la gestion de mettre à l'épreuve leur savoir-faire. La mobilisation du discours managérial de

16 A. Desrosières, Pour une sociologie historique de la quantification. Ed Mines Paris Tch, les presses, 2008.

17 F. Fourquet, Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan. Encres, 1980.

18 J.L Bodiguel et L. Rouban, cités par P. Duran et E. Monnier, Le développement de l'évaluation en France.

Nécessités techniques et exigences politiques. Revue française de science politique, vol42, n°2, 1992.

19 J.L Genard et S. Jacob, Expertise et action publique. Éd de l'Université de Bruxelles, 2004.

l'expertise des politiques sociales départementales constitue, de ce point de vue, une ressource de légitimation pour les acteurs des politiques sociales et les détenteurs de ce savoir professionnel. La montée des acteurs de l'expertise managériale des politiques sociales dans le

10

Département de l'Hérault se confirme par la présence d'une institutionnalisation de la culture managériale dans ses services. Une réorganisation avec pour chaque service des instruments de mesure et de gestion s'opère au sein du Conseil Général. Ces nouveaux «spécialistes» sont appelés, par leur expertise, à «éclairer» les décideurs départementaux des politiques sociales.

Depuis les années 1990, de nombreuses institutions se sont activées et impliquées dans ce processus de réorganisation, recomposition et professionnalisation des bureaucraties sociales. Mais c'est surtout les chambres régionales des comptes qui ont joué un rôle clé dans cette dynamique de diffusion du discours managériale de l'expertise des politiques sociales, notamment à travers l'usage qu'elles ont fait de l'examen de la gestion des collectivités locales. En effet, dans le cas des collectivités locales, et plus particulièrement les collectivités départementales, les chambres régionales des comptes ont contribué, à travers leur exercice de gestion, la publicisation et la médiatisation de leurs rapports à renforcer la légitimation du discours managériale de l'expertise.

La définition de l'examen de gestion ne laisse planer aucun doute sur sa contribution dans l'expertise et la mesure de la performance : *«l'examen de gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations»*. Cet examen repose en effet sur la régularité mais également sur la qualité de la gestion. Les chambres n'ont pas à apprécier l'opportunité des choix politiques des élus mais la sincérité des comptes, l'équilibre financier des opérations, l'économie des moyens mis en œuvre et leur efficacité, c'est à dire la comparaison des moyens avec les résultats obtenus. Si, seules les assemblées départementales sont légitimement et effectivement habilitées à déterminer les objectifs d'une politique sociale, les Chambres régionales des comptes ont de leur côté l'attribution juridique et la compétence professionnelle, au-delà de la vérification de la régularité des comptes, d'évaluer la qualité de la gestion des politiques sociales départementales

L'examen de gestion donne lieu à l'élaboration par la Chambre régionale des comptes de rapports d'observations provisoires et définitives. L'échange de ces documents entre la juridiction financière et le Conseil général est une des façons dont s'opère la circulation et l'appropriation des idées du discours managériale de l'expertise. C'est l'effet de cet échange et surtout la publicisation des résultats (irrégularités comptables, insincérité des comptes, réserves ou refus de certification etc...) qui ont amené la collectivité départementale à revoir ses pratiques de gestion et mettre en place un service de contrôle de gestion vecteur de nouvelles normes et exigences de performances managériales applicables aux politiques sociales. Dans cette optique, les politiques sociales tentent de poursuivre des objectifs clairement associés à des moyens et des coûts estimés au préalable comme le montre le contenu du document des débats d'orientation budgétaires et les lettres de cadrage budgétaire. Ces procédures sont des actes majeurs qui définissent le mode d'allocation et d'évaluation de l'usage des ressources budgétaires aux différentes politiques départementales.

La réalisation des objectifs est évaluée à l'aide d'indicateurs de performance. En effet, pour contrôler l'exécution et mesurer la performance de la gestion, le Département s'est doté en plus d'un service de contrôle de gestion, d'instruments de «reporting» et met en œuvre des procédures de contrôle interne. Le contrôle de gestion comporte plusieurs objectifs : tout

d'abord, «informer» par le suivi des données sociales quantifiées et la mesure des résultats des politiques sociales par des indicateurs ou ratios financiers, «diagnostiquer» afin de déceler des dysfonctionnements et d'en identifier les causes, «prévoir» pour alerter les responsables sur les

11

dépassements des coûts et anticiper les évolutions futurs et enfin «gérer» avec comme finalité d'améliorer la gestion financière et d'orienter la conduite des politiques sociales selon les nouvelles normes managériales. Le discours managérial de l'expertise est constitué d'un ensemble d'instruments pour cadrer les politiques sociales, mais il est aussi une ressource au service des élus et agents de la collectivité départementale. A l'aide des instruments et des résultats obtenus, les élus et les agents tentent de légitimer et de communiquer sur les choix et le coût des politiques sociales.

Les échanges et la circulation des idées entre les magistrats de la juridiction financière et les gestionnaires de l'institution départementale dessinent une sorte de «communauté épistémique d'expertise» constituée de «pairs» des politiques sociales départementales. Le terme «pairs» se justifie en raison des formations initiales et parcours professionnels des enquêtés en charge des politiques sociales et du discours managérial d'expertise qu'ils mobilisent dans leur travail d'évaluation. Seulement deux des agents interrogés n'ont pas de formation comptable et financière. Pour le reste, ils ont tous, dans leurs «bagages», ou une formation initiale gestionnaire ou un parcours professionnel empreint de pratiques comptables et financières. Notons d'ailleurs que les discours sont révélateurs de leurs connaissances et de leurs compétences professionnelles. Celles-ci forgent le regard qu'ils portent sur la gestion des politiques sociales départementales, et dans le même sens, offrent des éléments explicatifs aux contenus et choix des expertises.

Les indicateurs en termes de délai, de nombres de bénéficiaires et de coût structurent les enquêtes publiques du personnel du Conseil général et de la Chambre régionale des comptes. Le discours managérial de l'expertise de la dépense sociale renseigne essentiellement la gestion comptable et moins les conditions d'accès et des problèmes des publics. Un certain «conformisme» dans les rendus d'enquête laisse supposer l'existence d'une «communauté épistémique». Une communauté qui parle le même langage et qui légitime son approche dans l'expertise des politiques sociales. La base constitutive des expertises repose prioritairement sur le principe de sincérité et de régularité de la dépense sociale, et moins sur les objectifs et ce qui a ou non changé, notamment pour les publics des politiques sociales.

L'observation de terrain donne à voir que les professionnels de l'expertise des politiques sociales coopèrent parce qu'ils travaillent à partir d'une même matrice cognitive et normative. Ce socle commun atténue les conflits d'interprétation, de définition ou de qualification, et facilite la diffusion, l'appropriation et l'acceptation des nouvelles normes managériales, notamment de type comptable. On peut illustrer cet univers de normes et de sens partagé, à partir de l'adoption du budget départemental. Il faut savoir que le budget n'est exécutoire qu'après avoir été transmis au préfet par le Conseil général qui dispose de pouvoirs importants, en autres, lorsque le budget est voté en déséquilibre ou lorsqu'il constate l'absence d'inscription d'une dépense obligatoire ... Le préfet demande par la suite l'avis de la Chambre régionale des comptes. Ces relations entre les élus, les agents du service financier du département, le préfet et les magistrats financiers semblent faciliter la concordance des points de vue sur l'expertise des politiques sociales comme le montrent le constat partagé sur la dépense sociale à partir du système d'appréciation comptable.

Le débat sur les politiques sociales départementales est donc appréhendé dans le cadre d'une

sorte d'«arène fermée»²⁰, à l'occasion des interventions fort peu diffusées et énoncées au sein des assemblées officiellement habilitées à élaborer et à produire des politiques publiques. La spécialisation et la concentration des problèmes sociaux sont entre les mains de quelques

12

spécialistes. Comme le confirment les propos d'un agent, «ce sont les élus qui prennent les décisions, après leur avoir fait par de nos résultats, ils font des choix sur des axes à suivre ..»²¹. La conduite des politiques sociales repose formellement sur les élus, néanmoins leurs marges de manœuvre sont fortement conditionnées et encadrées par les nouvelles normes managériales, notamment les résultats du discours des experts internes et externes.

Les services chargés de mettre en œuvre les politiques sociales départementales sont engagés dans des logiques de travail où dominant la référence à la gestion financière des programmes et la réalisation de diagnostics pour faire «remonter» des données chiffrées. L'engagement du pôle solidarité illustre la priorité donnée à la dimension «économe» du département de l'Hérault à travers la lutte contre la fraude et la gestion efficace de la dépense sociale. En effet, le pôle social s'est engagé en partenariat avec la CAF à déployer des agents en charge de lutter contre les personnes qui bénéficient d'aides sociales sans en être éligibles.

Sur le fond, il s'agit de choisir parmi l'ensemble des données sociales chiffrées disponibles, celles qui peuvent le plus utilement éclairer les problèmes sociaux et aider à faire des choix publics. Les magistrats de la Chambre régionale des comptes disent accorder une attention particulière aux résultats des rapports publics, «les rapports de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) par exemple servent de base dans nos indicateurs et instruments d'enquête et nous nous renseignons sur les nouvelles attentes sociales selon la politique étudiée...». D'un point de vue formel, la question est de savoir selon quel processus les indicateurs sont choisis, par qui et selon quels critères. La réponse à ces questions renvoie aux finalités et aux objectifs des indicateurs. Plus que de simples outils de mesure, les indicateurs sont des instruments de connaissance et de contrôle et traduisent des objectifs de maîtrise de la dépense sociale. «Les impératifs de qualité des indicateurs sociaux supposent de surmonter des obstacles relatifs à l'élaboration et à l'interprétation des indicateurs»²².

Un indicateur n'a de sens qu'en fonction de la question que l'on se pose et de l'usage que l'on veut en faire. Les indicateurs utilisés se concentrent surtout sur les données disponibles principalement d'ordre comptable car leur mise en relation induit des remise en question qui peuvent se prolonger au-delà des choix budgétaires et impacter sur le contenu des politiques sociales. Ce ne sont donc pas des outils neutres, ni dans leur fondement, ni dans leurs conséquences pratiques sur la vision des problèmes publics.

De ce point de vue, la quantification dans l'espace social est un enjeu entre les différents acteurs, qui ont des préoccupations ou des intérêts spécifiques quant aux catégories et outils de mesure à employer. Les catégories d'indicateurs mobilisables ne visent pas systématiquement les mêmes objectifs. Les indicateurs mobilisés par le discours managérial de l'expertise restreignent l'analyse à vérifier si les objectifs énoncés sont atteints, au regard aussi bien du nombre de bénéficiaires d'une politique donnée que du montant des engagements budgétaires réalisés. Les nouvelles normes managériales et les indicateurs qui en découlent offrent une vision comptable qui informe essentiellement sur la gestion des finances départementales.

Les résultats du discours managérial se caractérisent surtout par un réel manque d'information

20 P. Lothe, Proximité et efficacité : les maîtres mots de la réussite départementale. Pouvoirs locaux, n° 75, IV, 2007.

21 Entretien agent pôle solidarité, le 10 juin 2008.

22 P. Naves et H. Defalvard, Économie politique de l'action sociale. Dunod, 2006, p.313.

de «qualité» sur la vulnérabilité des publics, notamment les problèmes que posent l'accès aux droits et prestations. En effet, l'affirmation, la reconnaissance et la profusion des droits sociaux ne renvoient pas nécessairement et automatiquement à la réalisation et à la mise en place effective de ces droits et prestations. Entre reconnaissance et accès effectif aux droits, se

13

pose la question du non-recours qui constitue un réel défi aux acteurs et institutions des politiques sociales. Le non-recours n'est pas sollicité, ni mobilisé par les professionnels de la managérialisation du social. Ces experts spécialisés privilégient largement une démarche basée sur une grande technicité, parfois déconnectée des fins globales poursuivies. Cette question n'est pas non plus intégrée dans les débats d'orientation budgétaire, ni par les agences départementales de solidarité. Aucun enquêté avoue formellement choisir de ne pas aborder cette question délibérément, mais nombreux sont ceux à n'avoir jamais entendue parler et n'avoir aucune connaissance de ce problème. Cette absence est justifiée par les magistrats comme extérieure à leurs compétences et cadre professionnel *«lors de nos enquêtes nous avons des grilles d'analyse avec des critères et nous travaillons à partir de ce document, les magistrats ont une compétence professionnelle bien spécifique...»*.

Le discours managérial de l'expertise n'intègre pas de données sur la perception des usagers. Les magistrats comme les agents de contrôle de gestion du Conseil général interviewés avouent ne pas questionner les bénéficiaires lors de leurs enquêtes. Ils basent leur expertise sur le travail des responsables gestionnaires et questionnent l'adéquation des résultats aux objectifs fixés. Hormis la passation de questionnaire de satisfaction, les usagers semblent peu inclus dans la définition des objectifs. Ils avouent, lors des entretiens, ne pas focaliser leur recherche de données sur les populations cibles, mais sur les responsables gestionnaires.

Le rapport public de la Chambre régionale des comptes sur l'APA dans le département de l'Hérault comporte une partie intitulée «les moyens de contrôle de la fiabilité du dispositif» Celle-ci repose sur deux critères descriptifs, d'une part, l'évaluation de la dépendance avec la grille AGGIR²³ et d'autre part, le contrôle de l'effectivité de l'emploi de l'allocation, qui, pour résumer, contrôle l'utilisation de la prestation et l'acquittement de la participation financière éventuelle de la personne. Or ces deux indicateurs suffisent-ils pour mesurer la fiabilité du dispositif et renseignent-ils sur l'accès effectif ou non des personnes âgées au dispositif ? Dans le cadre du contrôle de gestion du Conseil général, les indicateurs de résultats de l'action APA s'intitulent : «évolution du délai moyen d'instruction d'un dossier», «suivi des demandes et des révisions de la situation des personnes âgées en APA à domicile». Ces deux premiers indicateurs correspondent à l'objectif «satisfaire les besoins des personnes âgées». Les indicateurs qui suivent sont : «nombre de dossiers traités d'APA à domicile par agent, par équipe médico-sociale, par territoire», «évolution des aides proposées dans le cadre de l'APA pour maintenir les personnes âgées à domiciles».

Chaque objectif comprend des indicateurs et fait l'objet d'un commentaire. Ces commentaires sont la traduction des «chiffres» en «mots», mais ne questionnent pas les résultats obtenus et encore moins la réalité entre l'affirmation et l'accès effectif aux droits et prestations. On saura jamais, à travers ce discours managérial de l'expertise, le degré de vulnérabilité des publics, l'état des lieux et les raisons du non-recours. La managérialisation transforme en profondeur le système de solidarité et génère des pratiques qui sont ignorées par le discours de l'expertise des politiques sociales départementales. Un des effets du formatage du discours managérial de l'expertise des politiques sociales et notamment son insistance sur la production d'information financière chiffrée est d'ignorer ce qui n'est pas visible. Les nouvelles normes mobilisées par le

23 L'évaluation de la dépendance des personnes âgées se fait sur la base d'une grille dite «AGGIR» (Autonomie Gérontologie Groupe Iso Ressources) dont l'objet est d'évaluer le degré de perte d'autonomie.

discours managérial de l'expertise restreignent ainsi les angles d'approches du social, «l'usage excessif d'un certain formalisme peut parfois inhiber la capacité d'innovation en la matière, voire détourner l'évaluation de sa vocation». En effet, les organisations apprennent et s'approprient le discours managérial de l'expertise, en l'inscrivant de manière cohérente dans

14

leur fonctionnement interne, en fonction des usages qu'elles souhaitent en faire. Les indicateurs de mesure sont formatés par l'«esprit» managérial qui se diffuse dans les collectivités territoriales et les façons dont les chiffres comptables et budgétaires donnent forme au monde social sont fortement dépendantes des circuits d'enregistrement et de codage.

III- Les impasses du discours managérial de l'expertise des politiques sociales (P. 25)

La managérialisation de l'expertise des politiques sociales peut tout à fait ne pas être suffisamment efficace et même se traduire par une contre-performance trop souvent due à la complexité des procédures, à la fragmentation des responsabilités de l'administration du social ou à un manque de coopération ou de reconnaissance pour les destinataires des politiques sociales. L'accès aux droits et prestations est tributaire des valeurs véhiculées et du mode de fonctionnement des services sociaux départementaux.

Les enquêtés, pour une majorité, disent que l'aspect qualitatif n'est pas dominant dans leur travail, «*nos services disposent de peu d'instruments de mesure qualitative, l'analyse que nous réalisons porte sur la gestion et donc des outils comptables*»²⁴. Des problèmes liés à l'information et à la communication sont perçus comme causes d'obstacles, «*les services nombreux et les difficultés de trouver la bonne information pour la bonne aide et le bon service se ressent dans mes interventions...*»²⁵. L'importance de la contrainte budgétaire apparaît souvent comme l'élément clé qui justifie la priorité de s'occuper d'abord des demandeurs avant de s'intéresser aux non-demandeurs, «*les demandes sont déjà assez nombreuses et difficiles à gérer, alors le département concentre son action sur la satisfaction des demandeurs*»²⁶.

Le prima budgétaire apparaît comme un alibi pour justifier et légitimer le manque d'intégration de la question du non-recours dans le dispositif du discours managérial de l'expertise des politiques sociales. A l'inverse, la lutte contre la fraude sociale est devenue l'axe privilégié pour mieux faire usage des finances sociales. Les caisses d'allocations familiales intensifient leurs contrôles anti-fraudes. Cette opération s'accroît d'année en année grâce à de nouveaux outils de contrôles, des échanges d'informations entre administrations, et l'évaluation du train de vie pour les bénéficiaires de certaines prestations comme le RMI/RSA.

Le déficit d'information en matière de suivi et de catégorisation des personnes en marge de leurs droits, qui apparaît à l'épreuve du terrain, amène à «repenser la question des usages sociaux des dispositifs d'action publique et des institutions»²⁷. Le constat de l'absence du problème du non-recours dans le discours managérial de l'expertise des politiques sociales départementales interroge les catégories constitutives de ce discours et le rôle du politique face à la managérialisation du social.

Le formatage et la logique de la «culture du résultat» questionnent les nouvelles normes du discours managérial de l'expertise des politiques sociales départementales. Les ressorts

24 Entretien agent de contrôle de gestion, le 29 mai 2008.

25 Entretien magistrat à la CRC, le 30 avril 2008.

26 Entretien membre du cabinet du Président du Conseil Général, le 26 mai 2008.

27 S. Beaud, J. Confravreux et J. Lingraad (dir), La France invisible. La Découverte, 2006.

politiques des nouvelles normes qui structurent le discours de l'expertise sont souvent passées sous silence. En effet, la rhétorique appliquée à l'expertise managériale repose sur des termes de performance, d'efficacité, d'efficience et de gestion rationnelle et l'expert est avant tout «un méthodologue dont la scientificité fonde sa légitimité». Le sens donné à l'expertise dépend des

15

axes privilégiés par les indicateurs de mesure et il peut paraître plus facile de faire parler les chiffres en prônant une neutralité politique. Cependant, les enjeux des résultats sont essentiels pour légitimer, maintenir ou réviser les politiques sociales engagées. Les chiffres choisis lors de la présentation des résultats et bilans d'activité, sont souvent des chiffres «tape à l'œil», vecteurs et instruments d'inculcation d'évidences.

Certes, il est peut-être nécessaire, voire utile de savoir comment le département gère et maîtrise le coût de ses politiques sociales, mais, pour autant, il n'est pas simple de porter un regard bien informé sur ce que veut dire, concrètement et en dehors des chiffres comptables, la performance sociale. Cette notion qui est «malaisée à appréhender pour les entreprises», se révèle encore plus délicate à manier pour les autorités publiques. Par exemple, l'examen de la gestion effectué par la Chambre régionale des comptes renvoie de manière générale à «examiner la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements» où la régularité et l'efficacité de la gestion constituent deux des principaux objectifs de cet examen. Dans sa partie contrôle de l'efficacité et de l'efficience, le contrôle de gestion apprécie principalement la façon dont les moyens financiers, humains et matériels mis en œuvre par l'ordonnateur ont été employés. Les résultats obtenus par la collectivités et les moyens utilisés sont ainsi la cible principale de ce travail d'expertise. En effet, le contrôle est effectué «à l'aide d'indicateur de mesure des coûts et des résultats de l'identification des objectifs de l'entité et de normes de références par rapport auxquelles peuvent être comparés les coûts et les résultats»²⁸. Pour la collecte des informations, la Chambre effectue des contrôles «sur pièces» et «sur place» afin d'obtenir les éléments sur lesquels seront fondés les jugements, avis ou observations. Les pièces présentées apparaissent comme les seuls instruments de l'action menée et de la gestion réalisée, or on peut penser que ces éléments ne suffisent pas à rendre compte de la complexité des politiques sociales départementales. Un magistrat évoquait les biais et limites de leur démarche qui «reposent uniquement sur des documents que les responsables nous remettent et nous n'avons pas la possibilité de connaître tous les documents possibles».

Ces éléments d'appréciation questionnent le sens donné et l'effet obtenu des pratiques de managérialisation des politiques sociales départementales et il est possible que le non-recours soit perçu comme un signe fort d'échec de la mise en œuvre des politiques sociales. Le fait que ceux qui n'arrivent pas à recourir à leurs droits et prestations ne soient pas visibles dans l'espace public et ne se manifestent pas, «arrange» en quelque sorte les responsables qui n'ont pas à s'expliquer sur cette contre-performance de la managérialisation. En sélectionnant des unités de mesure qui traduisent de «bons résultats» comme la hausse du nombre de bénéficiaires, la performance sociale apparaît «au rendez-vous» dans le discours managérial de l'expertise interne et externe.

Inclure le non-recours dans l'expertise des politiques sociales départementales, c'est s'attaquer à un problème social difficilement identifiable statistiquement. L'incertitude qui entoure le non-recours, tant dans sa réalité que dans sa mesure, ne rassure guère. Il comporte même le risque d'apparaître comme une source de perte de légitimité et de confiance pour les acteurs et les services sociaux. Le non-recours lorsqu'il est évoqué par les agents enquêtés est attribué la plupart du temps à la responsabilité des usagers, «les moyens d'information et de

28 D. Carassus, Bilan et perspectives du contrôle externe des chambres régionales des comptes. Extrait du colloque international de la Revue Politique et Management Public, novembre 2003.

communication sont importants, notamment avec la mise en place des CLIC (centres locaux d'information et de communication) pour les personnes âgées par exemple, alors, je crois qu'on ne doit pas aller chercher ces personnes pour les forcer, si elles ne veulent pas recourir à leurs droits on n'y peut rien...». Ou encore, «ce n'est pas le rôle du Conseil général de

16

s'occuper du non-recours, sa mission est de répondre à la demande, s'il n'y a pas de demande alors.....». Ce sont finalement les défaillances des comportements des usagers et non les impasses de la managérialisation du social qui expliquent le non-recours aux droits et prestations.

Si la connaissance du non-recours par l'expertise est difficile, sa reconnaissance publique est bien problématique. La volonté de produire des connaissances sur les impasses des politiques sociales ou de construire des instruments d'aide à la décision est toujours tributaire des enjeux de pouvoir et de considérations politiques. Comme le remarque à juste titre P. Warrin *«Il peut être politiquement hasardeux d'exposer, chiffres à l'appui, le problème du non-recours et donc du non accès de tous à ces pans de la couverture sociale. S'il est a priori concevable d'incorporer un taux de non-recours parmi des «indicateurs de performance», il est problématique en revanche de faire apparaître un tel niveau dans les «indicateurs politiques» qui font référence aux efforts consentis»²⁹.*

Ce point de vue soulève deux questions importantes : quelle est la valeur accordée à un droit qu'on ne peut pas effectivement exercer ? Et quelle est la valeur d'une expertise publique qui ne prend pas en compte l'effectivité de l'accès aux droits sociaux ? S'interroger sur la question et les conséquences du non-recours permettrait d'enrichir le débat sur les politiques sociales, de renforcer la connaissance des diverses formes de pauvreté et de vulnérabilité des publics en difficulté et enfin offrir plus de légitimité et d'efficacité aux réformes sociales. Certains enquêtés le reconnaissent, *« c'est vrai que cette question que vous soulevez nous interpelle et qu'il est important de renforcer nos actions en direction de l'accès aux droits »³⁰.* Un taux de non-recours élevé, outre le fait qu'il puisse être révélateur d'une mauvaise mise en œuvre d'une politique sociale, renseigne sur les personnes qui reçoivent moins de prestations par rapport à celles auxquelles elles peuvent prétendre ou informe sur l'état de pauvreté de celles qui, pour de multiples raisons, n'arrivent pas à accéder à leurs droits sociaux.

Le non recours constitue un réel enjeu pour les services sociaux dans la mesure où il interroge sur la réalité de l'accès aux droits. Le prendre en compte dans le travail d'expertise aurait pour conséquence de faire apparaître les défaillances de la managérialisation et permettrait probablement d'améliorer, pour les destinataires des politiques sociales départementales, les conditions d'accès à leurs droits et prestations. La promotion de l'accès effectif aux droits et prestations ne doit pas faire l'objet d'une simple intention, mais se traduire par des outils capables d'aider à réduire le non-recours.

Une telle approche autorise à penser autrement la dépense sociale départementale. Plutôt que de réparer les situations les plus difficiles, il semble plus pertinent de prendre en compte les trajectoires des individus, leurs aléas sociaux et l'émergence de nouvelles inégalités entre genres, générations et groupes sociaux. Comme le suggère Esping-Andersen et Palier *« il faut passer (d'une logique) de politiques sociales réparatrices et compensatrices à une stratégie préventive fondée sur une logique d'investissement social »³¹.* La dépense sociale

29 P. Warrin, La myopie des politiques publiques. L'exemple de la mesure de l'accès aux droits sociaux en Europe, communication au colloque international du GRET, Rabat, mars 2004.

30 Entretien pôle solidarité, le 2 juin 2008.

31 G. Esping-Andersen et B. Palier, Trois leçons sur l'État-Providence, Seuil, février 2008

départementales est perçue dans les rapports publics comme un ensemble de coûts qu'il s'agit sinon de réduire, en tout cas de maîtriser. Pour ces deux auteurs, ces dépenses pourraient devenir un investissement dans l'avenir, non seulement pour protéger les individus contre les aléas de la vie, mais pour les aider à rester maîtres de leur destin tout en répondant aux défis de la société contemporaine.

L'observation de la mobilisation des nouvelles normes du discours managérial de l'expertise donne à voir une mise à mal du référentiel solidariste face au référentiel comptable. Les acteurs et les titulaires des droits et prestations sont, désormais constamment situés dans un rapport entre service public social et exigences comptables (d'un côté la défense et les demandes d'intervention adressées à l'État social et de l'autre l'impact des institutions de contrôle de gestion et de notation sur les capacités et la crédibilité des finances sociales). On constate aussi que c'est moins la demande sociale que la demande solvable qui est véhiculée par ces nouvelles normes, c'est moins la solidarité que la compétitivité qui perturbe l'esprit de solidarité des finances sociales aujourd'hui. La solvabilité peut être ici interprétée comme la capacité des acteurs des politiques sociales à assurer le financement des services publics sociaux. L'accent mis sur la production de ressources financières plutôt que sur leur dépense est l'un des principaux traits de ces nouvelles normes. La compétitivité est considérée comme l'un des principaux piliers de ce nouveau système normatif davantage axé sur le rendement et plus sensible aux coûts. Le critère de mesure sélectionné détermine la base sur laquelle la dépréciation des finances sociales est calculée et influence dès lors l'évaluation de l'efficacité dans la prestation de services publics sociaux. Dans ce nouveau contexte, les acteurs et les types d'expertises mobilisés font l'objet d'un renouvellement. L'expertise managériale des politiques sociales qui repose sur ces nouvelles normes tend à supplanter les expertises qui guidaient jusqu'alors les acteurs politiques, administratifs et les opérateurs de terrain.

La dépense sociale n'est plus dans ce cas la contrepartie de ce que nous imaginons devoir aux autres et la dette n'est non plus la question sociale par excellence car elle n'est point au cœur de la société en ce sens qu'elle fonde l'obligation et la responsabilité. La dette n'interroge pas le fondement de ce que nous avons de et en commun. L'équilibre budgétaire et financier n'est pas ici avant tout celui des moyens qu'une société consacre aux compensations visant à réduire et/ou à limiter les différences de conditions sociales entre ses membres. L'équilibre n'est au final pas un enjeu social crucial car il n'est plus un instrument politique qui déborde largement les seules dimensions budgétaires et financières. Dans cet esprit, les dépenses sociales ne sont pas une prise en compte et en charge des revendications sociales. La croyance, l'attachement, la légitimation et la confiance des citoyens dans les institutions, les acteurs et politiques sociales méritent dès lors d'être reposées pour ouvrir de nouveaux débats sur ce qui pourrait «faire société».

