

Mot de passe : SNV56

La Sécurité sociale face à ses mutations : le défi d'un management de la solidarité dans un réseau d'éthiques en mouvement permanent.

### Objectif de cet essai :

L'éthique est un concept et une pratique qui se développent dans des environnements divers. Cet essai vise à la fois à montrer que la dynamique de l'éthique peut être saisie par la notion de réseau et qu'elle suppose une synergie entre le collectif et l'individualité.

### Synthèse :

L'éthique professionnelle touche par nature l'ensemble des sphères d'activité tant privées que publiques. Afin d'illustrer notre propos, nous avons fait le choix de prendre comme support de réflexion la Sécurité sociale, organisme de droit privé chargé d'un service public.

Nous ne considérons toutefois ni l'éthique comme un concept univoque, ni la Sécurité sociale comme un ensemble monolithique. Ainsi, les éthiques y sont multiples : elles peuvent être collectives, lorsqu'elles sont portées par une organisation, ou individuelles. Dans tous les cas, elles font réseau au sein de l'institution. Ce réseau d'éthiques est néanmoins soumis à des contraintes multiples qui l'obligent à s'adapter.

L'un des principaux animateurs de ce réseau est le manager stratégique qui doit utiliser sa position et son individualité pour prendre des décisions et assurer une cohabitation optimale des éthiques.

### Bibliographie :

- BEVAN David, *Responsibility beyond CSR*, 2011  
BOURGEOIS Léon, *Solidarité*, 1896  
BOURGEOIS Léon, *Les applications de la solidarité sociale*, 1902  
CASTEL Robert, *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?*, 2003  
CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, 1999  
DUBOIS Vincent, *La Vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, 1999  
DURKHEIM Emile, *De la division du travail social*, 1893  
LOACH Ken, *Moi, Daniel Blake*, 2016  
PHILLIPS Robert, *Ethics and Network Organisations*, 2009  
RAWLS John, *The Theory of Justice*, 1971  
REGARDS, *L'Introduction des codes de déontologie dans les réseaux de Sécurité sociale : place, portée et perception des acteurs*, juin 2010.  
REGARDS, *Grands témoins : Antoine Durrleman, Président de la sixième chambre de la Cour des Comptes*, juin 2016  
WELLMAN Barry, *Structural analysis: from method and metaphor to theory and substance*, 1988

## Introduction

Dans son film *Moi, Daniel Blake*, primé par la Palme d'or au Festival de Cannes en 2016, Ken Loach retrace l'histoire d'un charpentier anglais qui, suite à une crise cardiaque, cherche à faire valoir ses droits à l'assurance chômage. Se fondant sur des faits réels, le réalisateur fait état du parcours de son personnage principal en montrant la dureté institutionnelle de la protection sociale dans un Royaume Uni néolibéral. Si l'intrigue se déroule dans un pays voisin, le spectateur français peut y identifier un enjeu commun aux systèmes de protection sociale en Europe, à savoir la conciliation d'une éthique collective des organismes de solidarité avec des modalités d'action contraintes pouvant conduire à des sentiments de déshumanisation et d'incompréhension de la part des usagers.

Notre Sécurité sociale voit en effet elle aussi ses valeurs soumises à des pressions multiples qui la poussent à se transformer. Il faut toutefois se défaire d'une vision de notre système de solidarité comme un bloc monolithique : il est fort d'une diversité qui se retrouve non seulement dans son organisation en branches et en régimes, mais aussi dans les femmes et les hommes qui se vouent à son fonctionnement, et dans les publics qu'il accueille ainsi que les partenaires avec lesquels il évolue. Notre Sécurité sociale fait réseau. Et de ce fait, elle abrite de nombreuses éthiques en interaction. Le corpus de valeurs qui la fonde ne forme dès lors qu'une éthique collective se superposant à des éthiques individuelles. Peuvent ainsi être distinguées l'éthique personnelle d'une part, qui renvoie à la pratique volontaire de la morale dans sa vie quotidienne, et l'éthique professionnelle d'autre part, qui est propre au lieu de travail<sup>1</sup> et qui s'attache davantage à la place de l'individu dans son organisation professionnelle.

Tout l'enjeu se trouve alors dans la conciliation entre les éthiques individuelles et l'éthique collective, à travers l'éthique professionnelle. Or dans un mouvement général de recherche de la performance, de l'efficacité, de la réduction des coûts de gestion, notre système de protection sociale est aujourd'hui en mutation permanente, et avec lui les éthiques qui évoluent en son sein. Dans ce contexte d'évolutions marquées, comment continuer à porter une éthique collective de solidarité tout en assurant une conciliation entre les contraintes de fonctionnement et l'éthique personnelle des agents ?

Cet essai prend le parti que cette conciliation passe par l'exercice de l'éthique professionnelle au sein des organismes sociaux, ce qui suppose de donner une certaine marge de manœuvre aux acteurs. Alors que la Sécurité sociale forme une interface d'éthiques en réseau dans laquelle le manager occupe un rôle de pivot (I), les mutations majeures à l'œuvre dans les services publics conduisent à interroger les fondements de l'éthique professionnelle (II). Face à ces évolutions, le manager stratégique joue un rôle central dans la résolution des tensions éthiques qui se font jour (III).

---

<sup>1</sup> Regards, juin 2010, *L'Introduction des codes de déontologie dans les réseaux de Sécurité sociale : place, portée et perception des acteurs*

## **I. La Sécurité sociale forme une interface d'éthiques en réseau, dans laquelle les managers occupent un rôle pivot**

### **A. La Sécurité sociale est un point de superposition de multiples éthiques pouvant entrer en friction**

La Sécurité sociale véhicule une éthique collective qui puise ses valeurs dans un corpus très riche. Il est tout d'abord influencé par le solidarisme d'un Léon Bourgeois qui, il y a plus d'un siècle, affirmait que « l'homme isolé n'existe pas »<sup>2</sup>. Toutes les catégories sociales étant soumises à des risques sociaux, elles doivent être interdépendantes et solidaires, les hommes et les générations ayant des dettes les uns envers les autres<sup>3</sup>. Cette solidarité, comme le montre Robert Castel, assure la sécurité des individus en attachant des droits au statut professionnel<sup>4</sup>. Toutefois, l'attachement des droits à un tel statut a laissé des individus hors du système, d'où la nécessité d'ajouter une autre valeur fondamentale, l'universalité, développée par John Rawls, et selon lequel les individus doivent avoir un accès égal au système quelle que soit leur situation<sup>5</sup>. Les valeurs constitutives de l'éthique collective de la Sécurité sociale sont ainsi la solidarité, la sécurité et l'universalité.

Toutefois, elle demeure une organisation composée d'acteurs divers. Ainsi, si elle incarne une éthique collective, des éthiques individuelles – personnelles ou professionnelles – la font vivre. En se fondant sur l'analyse de Vincent Dubois<sup>6</sup> dans son étude portant sur les interactions de face à face au guichet de deux caisses d'allocations familiales, sont en outre distingués deux groupes, les agents et les managers, qui peuvent avoir des éthiques professionnelles spécifiques dues à leur statut. D'autres acteurs, aux intérêts et comportements multiples, peuvent être mentionnés : particuliers, entreprises, associations, administrations centrales, collectivités territoriales et l'ensemble des administrations de protection sociale. La Sécurité sociale n'est donc pas un ensemble monolithique, elle est une interface d'éthiques.

L'approche par le réseau comme outil d'analyse permet d'apprécier les interactions entre ces différents acteurs<sup>7</sup> et d'avoir une vision dynamique des éthiques en action. En effet, les comportements des individus peuvent relever soit de la coopération — dans ce cas les éthiques sont en phase —, soit de la friction — scénario dans lequel l'éthique peut être absente de la relation.

Dans cette seconde hypothèse des acteurs peuvent frauder, en percevant indument des prestations ou en ne contribuant pas à la hauteur de leurs ressources au financement de la protection sociale. Néanmoins, la friction peut aussi venir d'acteurs qui s'acquittent de leurs devoirs sans toutefois adhérer aux valeurs collectives de la Sécurité sociale, notamment s'ils estiment contribuer plus qu'ils ne reçoivent en termes de protection sociale. Ces deux exemples de friction d'éthiques mettent en danger le bon fonctionnement et la pérennité de l'intégralité du réseau.

---

<sup>2</sup> L, Bourgeois, 1896, *Solidarité*, pp. 136-137

<sup>3</sup> L, Bourgeois, 1902, *Les applications de la solidarité sociale*

<sup>4</sup> R, Castel, 2003, *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?*

<sup>5</sup> J, Rawls, 1971, *The Theory of Justice*

<sup>6</sup> V, Dubois, 1999, *La Vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*

<sup>7</sup> B, Wellman, 1988, *Structural analysis: from method and metaphor to theory and substance*

Dans une telle situation d'interdépendance, si l'éthique est défaillante à un niveau, le fonctionnement de l'ensemble du réseau s'en trouve affecté. De même, la surcompensation d'éthique par un acteur ne pourra pas bénéficier à l'ensemble. Il faut donc développer des incitations au comportement éthique afin d'assurer un gain mutuel et d'instituer de la confiance. À cet égard, l'un des principaux garants de la viabilité du réseau est le manager.

### **B. Au sein de cet entremêlement d'éthiques, les managers apparaissent comme des nœuds de réseau**

Dans les organismes de Sécurité sociale, le manager est au centre des interactions entre l'éthique collective de l'organisation, les éthiques individuelles qui la composent et celles des individus et autres acteurs avec lesquels il entre en relation. Dans le même temps, il est conscient que son institution doit toujours être en mouvement pour être en phase avec les besoins de la société. Pour autant, les agents de l'organisation ne peuvent pas expérimenter le changement perpétuel sous peine de voir se développer, outre une perte de sens au travail, des risques psycho-sociaux.

Dans cette configuration, la marge de manœuvre laissée au manager détermine sa capacité de développer son éthique professionnelle. En effet, en l'absence d'une telle marge, il n'y a aucun espace d'expression pour l'éthique individuelle.

Deux perspectives semblent ici pertinentes pour évaluer le degré de liberté laissé à un individu au sein d'une organisation. Une vision holiste, d'une part, inspirée par les travaux d'Emile Durkheim et selon laquelle la structure tend à déterminer les actions individuelles<sup>8</sup>. Dans cette optique, il y a peu de place pour l'éthique professionnelle individuelle, car il n'y a pas d'individualité. Une vision héritière de l'individualisme méthodologique, d'autre part, portée par Michel Crozier et Erhard Friedberg, selon lesquels l'organisation ne peut déterminer l'intégralité des comportements des individus. Il y a ainsi des espaces de liberté permettant aux acteurs d'exercer leur individualité<sup>9</sup> et donc, de façon incidente, de développer leur propre éthique professionnelle. Si cette seconde vision correspond davantage à la réalité des organismes de Sécurité sociale, la marge de manœuvre du manager peut être limitée par certains éléments relevant de la contrainte structurelle. Ainsi, la multiplication des objectifs, en réduisant le champ des possibles du manager, influence l'exercice de son éthique professionnelle<sup>10</sup>. En outre, elle peut se trouver hybridée avec des éthiques extérieures via l'externalisation de certaines tâches<sup>11</sup>.

L'éthique professionnelle suppose une certaine individualité. Cette dernière peut être contrainte, mais elle demeure une modalité quotidienne du travail des managers de la Sécurité sociale. Elle est d'autant plus nécessaire qu'elle s'inscrit dans un contexte de mutations multiples.

---

<sup>8</sup> E, Durkheim, 1893, *De la division du travail social*

<sup>9</sup> M, Crozier & E, Friedberg, 1977, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*

<sup>10</sup> D, Bevan et al, 2011, *Responsibility beyond CSR*

<sup>11</sup> R, Phillips, 2009, *Ethics and Network Organisations*

## **II. Les fondements de l'éthique professionnelle dans les services publics sont interrogés par de profondes mutations**

### **A. La recherche d'efficacité dans un contexte de raréfaction des ressources peut être source de tensions éthiques pour le manager**

"Faire mieux avec moins" : l'exigence de la performance soulève, depuis la fin du XXe siècle, des enjeux éthiques pour le manager. Depuis la mise en œuvre de la loi de financement annuelle de Sécurité sociale et l'établissement de conventions d'objectifs et de gestion en 1996, ces mutations encore en cours visent à apporter une réponse plus efficace et moins coûteuse aux citoyens, dans un contexte budgétaire contraint. L'impact est très concret pour les organismes de Sécurité sociale. Il s'incarne par exemple dans des externalisations d'activités (des plateformes d'appels par exemple), le non-remplacement de départ à la retraite ou les mutualisations de compétences.

L'action du manager s'inscrit au cœur de cette mutation, en jouant le rôle d'interface. En effet, il devient le relais de politiques publiques nationales qu'il doit décliner sur son territoire en tenant compte des spécificités locales. Son quotidien n'est que le pilotage de la performance de son organisme à travers des indicateurs de moyens et de résultats définis au niveau national. Parallèlement, les nombreuses fusions et mutualisations d'organismes ont rendu son horizon plus incertain, tout en faisant de lui un vecteur-clef de la conduite du changement. Ainsi le manager, équilibriste, doit donner sens à des transformations organisationnelles et donc humaines qu'il ne maîtrise pas, tout en valorisant ses équipes par des moyens non financiers.

La poursuite d'objectifs de performance a également conduit au développement du *lean management* : une fragmentation du travail par une spécialisation des agents, avec le risque de faire perdre de sens les actions réalisées. Le morcellement de la demande de l'utilisateur fait perdre de vue aux agents la visée finale du service au public. Une fois de plus, la gestion au plus juste des ressources conduit le manager dans une situation délicate : il doit recréer le sens du service public et porter une éthique publique.

Pourtant, force est de constater qu'un glissement sémantique issu du secteur privé accompagne la recherche de la performance, ce qui peut conduire à brouiller le message du manager en vue d'incarner cette éthique collective. Ainsi, l'assuré social est devenu un client, les prestations de santé se transforment en frais, et l'accueil du public relève de stratégies marketing. Les valeurs initiales de solidarité et de pacte social trouvent difficilement une traduction immédiate et littérale dans ce nouveau vocabulaire managérial. Comment le manager pourrait-il incarner les valeurs du service public s'il n'en a plus les mots ?

### **B. Le développement des services à distance et le renforcement du pilotage national nécessitent de redonner du sens au service public**

Deux mouvements particuliers impliquent une action appuyée du manager auprès de ses agents pour promouvoir une éthique du service public et un épanouissement des éthiques professionnelles : le développement des télé-services et le renforcement du pilotage national.

La multiplication des télé-services vise autant à réduire le coût des démarches en en faisant réaliser une partie par l'utilisateur qu'à répondre à la demande d'accessibilité des usagers qui peuvent réaliser leur demande par voie dématérialisée. Pour les agents du

service public, ce développement a des effets ambigus. S'il apparaît en phase avec la volonté d'offrir un service public de qualité, le traitement d'un dossier dématérialisé et à distance peut conduire à une perte de sens : positionné en expert technique, l'agent est déresponsabilisé de l'ensemble de la chaîne du dossier. Il n'a qu'à traiter son segment et, détectant une erreur ne relevant pas de son périmètre, il peut être tenté de ne traiter que l'acte de gestion dont il est en charge, sans signalement. C'est là que la puissance de l'éthique collective entre en jeu et continue d'animer un sens du service au public.

Deuxième évolution majeure, le renforcement du pilotage national a également un impact sur les comportements éthiques au sein de la Sécurité sociale. Historiquement, les caisses locales se sont constituées en réseau afin d'unifier leurs pratiques et mettre en commun leurs fonds. Aujourd'hui, les caisses nationales, têtes de réseau, voient toutefois leur rôle renforcé. Ce rôle interroge celui du manager, qui pourrait alors ne devenir qu'une courroie de transmission qui n'aurait qu'à assumer le fait de porter des décisions imposées.

Les fondements de sa responsabilité éthique se trouveraient ainsi dans un acquiescement implicite et sans valeur ajoutée. L'éthique personnelle pourrait alors *a contrario* consister en une désolidarisation de certaines décisions, ou du moins en un doute exprimé auprès des collaborateurs sur le sens général donné et sa traduction concrète. C'est en effet dans ces échanges que se trouvent les marges de manœuvre éthiques du manager : il est en capacité d'alerter et de faire remonter des bonnes pratiques.

Aujourd'hui le manager est au cœur d'un réseau complexe : entre national et local, entre performance et qualité du service rendu, entre pilotage par indicateurs et management de femmes et d'hommes œuvrant pour le service public. Ses choix doivent être guidés par l'éthique du service public. Pour autant, il doit s'assurer de concilier l'ensemble des éthiques en mouvement dans la Sécurité sociale.

### **III. Face à ces mutations, le manager stratégique joue, avec les outils à sa disposition, un rôle central dans la résolution des tensions éthiques**

#### **A. Ces mutations tendent à renforcer le rôle du manager stratégique, qui dispose par ailleurs d'outils spécifiques**

Les carrières professionnelles sont aujourd'hui moins linéaires qu'auparavant. De ce fait, les cultures professionnelles ont évolué et les éthiques présentes dans l'organisation avec elles. En effet, la sectorisation de l'organisation du travail rend l'éthique professionnelle du manager, en particulier au niveau stratégique, plus individuelle, ce qui lui confère plus de responsabilités. Celles-ci nécessitent un pragmatisme dans la conduite des actions afin de marquer une continuité dans la chaîne de valeur morale. Cela se traduit par une association renforcée des agents, et par une pédagogie axée sur le sens autant que sur le résultat.

La notion de performance sociale, qui renvoie à une politique volontariste permettant de juguler les risques psycho-sociaux vient qualifier cette approche. Elle se manifeste par un courage managérial impulsé par le manager stratégique qui jouit d'une vision globale de l'environnement de l'organisme et de ses enjeux. La traduction peut en être concrètement un droit réel à la déconnexion pour les cadres, ou encore une considération forte de l'articulation entre la vie privée et la vie professionnelle pour les agents.

Les managers, de niveau stratégique ou non, ne se retrouvent donc pas seuls et démunis. Ils disposent d'outils spécifiques : afin d'assurer le respect d'une éthique collective et d'éthiques individuelles d'une part, avec les exigences de performance d'autre part, un grand nombre d'entreprises telles que Schneider Electric ou Bouygues ont par exemple adopté des chartes afin d'aider le dirigeant et ses collaborateurs à trouver leur place dans le réseau d'éthiques. Cette démarche est amorcée dans les organismes de Sécurité sociale par certaines branches qui prescrivent la co-construction de chartes managériales dans le cadre de la responsabilité sociale interne.

L'éthique professionnelle devient ainsi un axe stratégique pour l'entreprise en vue de favoriser un climat de confiance tant en interne qu'à l'extérieur afin de générer des profits et donc d'améliorer sa performance générale. Dans ce contexte, plusieurs outils sont à la disposition du manager stratégique. La Responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) s'inscrit par exemple dans la volonté de promouvoir une éthique collective à même d'intégrer une dimension sociale, environnementale et économique à la stratégie globale de l'entreprise. Le suivi d'un indicateur de qualité de vie au travail (QVT) permet quant à lui de s'assurer que les mesures visant à accroître les performances de l'entreprise ne dégradent pas outre mesure les conditions de vie au travail, par exemple par l'instauration d'objectifs pouvant être contradictoires.

### **B. Le manager stratégique peut aussi s'appuyer sur les organisations en réseau qui permettent de nouvelles formes d'éthique managériale**

Dans ce qu'Antoine Durrleman, actuel président de la sixième chambre à la Cour des Comptes, a théorisé comme « l'architecture de responsabilité »<sup>12</sup>, les managers stratégiques sont le maillon à la fois stratégique et opérationnel de la chaîne visant à améliorer la performance de la Sécurité sociale. Si la structure en réseaux, régie par une seule et unique convention d'objectifs et de gestion a permis une réelle amélioration de la performance au sein des organismes, elle a aussi redéfini les contours du management de la sécurité sociale ; ainsi, les objectifs portés par ces conventions permettent aussi de donner du sens et de fidéliser l'investissement humain. Elles participent donc à l'élaboration de valeurs communes et harmonisées au sein de chaque branche, avec une caisse nationale garante tant des résultats que du respect d'une éthique au sein de son réseau.

Dans ce contexte, les managers stratégiques ne sont plus isolés dans leur organisme mais bien membres d'une équipe nationale œuvrant à la réalisation d'objectifs quantifiables dans le respect des valeurs de la branche. Pour aller plus loin, on peut considérer que les lois de financement de la Sécurité sociale portent les valeurs collectives de la Sécurité sociale.

Le manager de la Sécurité sociale de demain, qu'il soit au niveau stratégique ou non, doit ainsi être constructeur, promoteur et facilitateur de l'intelligence collective en faisant interagir différentes compétences, dans une démarche bienveillante et toujours soucieuse d'éthique. Il se doit d'utiliser les possibilités offertes par les technologies actuelles afin de faciliter les tâches de ses équipes, tout en assumant au besoin de remettre en cause des pratiques managériales obsolètes.

---

<sup>12</sup> *Regards*, Juin 2016, Grands témoins : Antoine Durrleman, Président de la sixième chambre de la Cour des Comptes

À ce titre, l'exemple du ministère belge de la sécurité sociale est parlant ; en menant une réflexion centrée sur le manager en tant que ressource pour ses équipes, en faisant le pari que la liberté laissée aux collaborateurs entraînerait leur meilleure responsabilité, et en mettant en application ces principes de liberté par le travail à distance et l'adaptation des espaces de travail à cette nouvelle organisation, la performance a crû de 20% et des économies substantielles ont été réalisées sur les frais de fonctionnement. Dans le même temps, le nombre de candidatures spontanées a augmenté de 500% par an pendant plusieurs années et celui des départs volontaires a baissé de 75%.

Il est donc possible de développer une éthique collective co-construite par l'ensemble des acteurs impliqués au sein des organismes de Sécurité sociale. Dans le même temps, il s'agit d'assurer une synergie avec les éthiques individuelles en présence. Le manager stratégique joue à ce titre un rôle d'impulsion et de garant des valeurs partagées dans l'institution.

### **Conclusion**

Le mouvement organisationnel permanent, potentiellement déstabilisateur pour un réseau d'éthiques interdépendantes, requiert une mobilisation quotidienne permettant d'absorber les contraintes tout en garantissant la performance. De fait, le courage managérial de portage et de traduction des changements en est une ligne de force et constitue un gage de stabilité « émotionnelle » globale, vitale pour assurer la mission de service public des organismes de sécurité sociale.

Mais pour se régénérer sur le long terme, l'éthique doit s'apprécier dans une dimension prospective et pas seulement réactive ou gestionnaire. A ce titre elle doit se nourrir par essence du contexte interne mais aussi de l'environnement externe. Les dynamiques sociétales, les recompositions territoriales, l'impératif d'adhésion des publics, les mutations collaboratives, engagent la nécessité d'une éthique souple, réactive, résiliente surtout.