

**RECENSION DE L'OUVRAGE DE PASCAL MARTIN, LES  
METAMORPHOSES DE L'ASSURANCE MALADIE. CONVERSION  
MANAGERIALE ET NOUVEAU GOUVERNEMENT DES PAUVRES<sup>1</sup>**

---

*Hugo Bertillot<sup>2</sup>*

Issu d'une thèse soutenue en 2012 à l'EHESS, l'ouvrage de Pascal Martin porte sur les transformations de l'assurance maladie depuis la fin des années 1990. L'auteur s'intéresse en particulier à la réforme de la couverture maladie universelle (CMU) et de l'aide médicale d'État (AME). Sa recherche s'appuie pour l'essentiel sur des données ethnographiques, collectées au long cours dans différents centres d'une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) — observations détaillées du travail et des interactions au guichet, entretiens avec des agents, analyse de situations vécues par l'auteur en sa qualité de salarié de l'institution — et judicieusement complétées par l'analyse de sources écrites et de travaux historiques qui permettent de les situer dans le temps long des politiques sociales. La perspective théorique s'ancre dans les travaux sur la société salariale (Robert Castel), les logiques du champ bureaucratique (Pierre Bourdieu) et la gouvernementalité (Michel Foucault), tout en tirant parti de travaux plus récents sur les relations au guichet et la modernisation de l'État.

Le livre est organisé en cinq chapitres. Dans une perspective socio-historique, le premier retrace l'articulation problématique de deux logiques antagonistes : l'assistance aux « pauvres », dans la filiation des œuvres de charité, et la logique d'assurance universelle, obligatoire et solidaire qui s'impose avec la constitution de la société salariale et trouve sa consécration dans la sécurité sociale après 1945, avant d'être remise en cause progressivement à partir du milieu des années 1970 au nom de la maîtrise des dépenses. Le deuxième chapitre offre un premier éclairage sur la « conversion » managériale de

---

<sup>1</sup> Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2016, 244 p. Ce compte-rendu reprend et développe dans un format plus long une recension initialement parue dans *Sociologie du travail*, Vol. 60, n°1, janvier-mars 2018.

<sup>2</sup> Sociologue, École des hautes études en santé publique, 20 avenue George Sand, 93210 La plaine Saint-Denis.

l'institution qui en résulte dans les années 2000, à travers l'évolution récente des formations par lesquelles passe la socialisation de l'ensemble des agents de l'institution : École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S) pour les directeurs, formation « performance » pour les cadres intermédiaires, formations proposées aux agents d'accueil. Le troisième chapitre analyse la démarche de rationalisation engagée par l'institution à l'échelle d'une CPAM exemplaire : regroupements de centres, mise en concurrence par des indicateurs de temps d'attente, réforme de l'accueil et contrôle accru du travail des agents. Le quatrième chapitre décrit en détails la réforme de la CMU/AME et ses évolutions successives justifiées par la « croisade morale » contre la fraude (p. 169) qui contribue à transformer un nombre croissant d'assurés sociaux en bénéficiaires de l'assistance. Le cinquième et dernier chapitre détaille le « nouveau gouvernement des pauvres » qui résulte de sa mise en œuvre, liée à la transformation des rapports entre les agents de l'institution et les destinataires de l'action sociale désormais hiérarchisés entre les « bons pauvres », à savoir les assurés sociaux méritant un traitement convenable, et les « mauvais pauvres », ces « assistés » toujours plus nombreux sur lesquels pèse le soupçon et qu'il s'agit de « rééduquer » (p. 211).

Le grand intérêt de ce livre est qu'il montre de manière très convaincante comment un dispositif, pourtant initialement pensé dans une logique d'extension de la couverture maladie, s'est progressivement transformé en vecteur favorable au retour en force d'une logique assistantielle individualisante et moralisatrice qui a pris une place considérable dans les pratiques de l'Assurance maladie. Cette métamorphose trouve ses conditions de possibilité dans la conversion managériale de l'institution, justifiée politiquement par la nécessité de pérenniser l'État social dans un contexte socio-économique dégradé. Cette conversion managériale est déclinée localement dans un nouveau dispositif d'accueil des usagers, pensé pour faire disparaître les files d'attente. Il est rare de voir un travail documenter aussi finement les effets distribués de ce type de dynamique. La mise en concurrence autour des nouvelles normes de performance affecte les relations de travail, en limitant le rôle des cadres intermédiaires à une fonction de contrôle, en favorisant une logique du « chacun pour soi », en opérant un découplage entre la qualité du service rendu au sens des agents et les critères d'évaluation quantitatifs à l'aune desquels ils sont évalués. Mais elle a surtout des effets majeurs sur la situation des usagers, qui font l'objet d'un traitement à géométrie variable. La primauté donnée à la lutte contre la fraude et le pouvoir discrétionnaire qu'exercent les agents ont pour conséquence d'allonger considérablement et d'invisibiliser le temps d'accès aux droits pour les plus en difficulté.

Ce livre soulève aussi quelques points de discussion. En premier lieu, la lecture laisse le sentiment d'une dynamique de mise sous pression particulièrement puissante et inexorable. Une telle « soumission » des acteurs au « modèle managérial » (p. 70) ne va pourtant pas de soi. Pour l'expliquer, l'auteur accorde une place primordiale au contenu et au cadre institutionnel des formations. Les futurs directeurs de centres, « soumis à un principe d'évaluation permanente » au cours de leur socialisation à l'EN3S, en sortiront « en ayant intériorisé son importance symbolique sans s'interroger sur sa pertinence » (p. 75-76). Ils devront « obéir et marcher au pas » (p. 80). Il est attendu des cadres qu'ils « suivent à la lettre et sans hésitation les consignes données par la hiérarchie » (p. 85) et soient « à la solde » de la direction (p. 144). Quant aux agents, ils « se voient ôter toute autonomie dans leur activité professionnelle » (p. 236). Selon l'auteur, le dispositif managérial « recèle de quoi écarter toute résistance » (p. 144). Pourtant, des motifs

d'adhésion ou de participation des acteurs apparaissent au fil de la lecture. La constitution d'un réseau professionnel, le positionnement stratégique pour progresser dans la carrière, la recherche d'arrangements par rapport à des difficultés rencontrées dans le travail quotidien expliquent pour partie l'accommodement à des discours et pratiques managériales. On peut regretter que ces motifs de participation passent au second plan, alors qu'ils semblent contribuer à renforcer la dynamique étudiée.

En deuxième lieu, le livre fait peu de cas des résistances à cette conversion managériale. Les opposants politiques, institutionnels ou associatifs à la croisade morale contre la fraude n'apparaissent pas véritablement. Le positionnement des organisations syndicales n'est pas traité directement, alors même qu'il est fait plusieurs mentions de leurs « oppositions ». Lorsque les agents « trichent » en désactivant le logiciel Sirius qui comptabilise le temps passé à l'accueil (p. 126, 129), c'est avec le consentement de la hiérarchie et cela participe d'un « mensonge institutionnalisé » (p. 148), et qui ne les empêche d'ailleurs pas d'avoir intériorisé la norme de la réduction du temps passé avec les usagers. Comment comprendre que personne ne s'empare véritablement des usages « détournés » du logiciel Sirius (p. 131), qui pourraient pourtant permettre d'objectiver les effets délétères du seul contrôle du temps d'accueil ? Comment expliquer que les agents recrutés à travers les emplois jeunes, censés avoir une certaine proximité sociale avec les bénéficiaires de la CMU, ne réagissent pas aux stéréotypes racistes sur les « jeunes de banlieue » qui leur sont enseignés lors de la formation (p. 102) ? S'il est dit que les agents promus en interne font preuve de davantage de capacité à s'opposer à la managérialisation (p. 76-77), les ressorts de la résistance, de l'adhésion de façade ou de la mise à distance ne font pas l'objet d'analyses spécifiques.

En troisième lieu, on peut regretter que la « position d'entre deux » de l'auteur (p. 20), salarié de longue date dans l'institution tout en y menant des recherches, ne soit pas davantage explicitée dans ses implications méthodologiques. Des éléments apparaissant par petites touches au fil de la lecture, lorsqu'on comprend que l'auteur est perçu tour à tour comme un collègue manager (p. 125), qui s'est présenté au concours pour les fonctions de direction (p. 62), comme un cadre intermédiaire bienveillant qui a l'accord de la direction pour mener une enquête (p. 209), comme un formateur qu'il s'agit de ne pas décevoir (p. 139, 201), ou comme un collègue proche à qui l'on peut confier un comportement honteux pour soulager sa conscience (p. 218). Les différentes facettes du rapport de l'enquêteur à son terrain intriguent à la lecture, et il est dommage que ce parcours personnel de recherche demeure en grande partie implicite, alors même qu'il a structuré, dans une certaine mesure, les données collectées et les hypothèses avancées.

En conclusion, ce livre contribue utilement aux travaux s'intéressant aux transformations des politiques sociales mais aussi, plus largement, aux démarches de rationalisation des institutions et aux effets qu'elles ont sur l'action publique. À cet égard, ce n'est pas le moindre des mérites de cet ouvrage que de permettre au lecteur de saisir, presque comme s'il était présent, des situations particulièrement tragiques et poignantes vécues par les usagers, tout en lui donnant à comprendre l'enchaînement complexe de décisions politiques, de logiques institutionnelles et de comportements individuels qui conduisent à ces situations proprement kafkaïennes. En cela, ce livre intéressera toute personne qui se soucie de la manière dont l'État traite aujourd'hui les désaffiliés de la société salariale.

