

Chapitre 17

Action publique et régulation

Introduction

Pourquoi les pouvoirs publics interviennent-ils dans les économies contemporaines ? Que peut faire l'État pour favoriser la cohésion sociale ? Comment lutter contre les inégalités, l'exclusion, les discriminations ?

R.Castel différencie 3 zones de cohésion sociale :

- intégration = travail stable et insertion relationnelle forte.
- vulnérabilité sociale = précarité du travail et fragilité des supports de proximité (famille).
- désaffiliation = absence de participation à l'activité productive et isolement social.

L'État a mis en place des minima sociaux tels que l'allocation de solidarité spécifique, le RMI. Pourquoi avoir remplacé le RMI par le RSA ? L'État doit adapter les dispositifs aux transformations de la société : augmentation des familles monoparentales, vieillissement de la population.

Le terme de "*providence*" fait référence à l'action bienveillante d'une puissance, divine autrefois. De nos jours, l'expression "*Etat-providence*" sous-entend que l'État doit désormais assurer la fonction de lutter contre les aléas de la vie, la maladie, le chômage...

Les faits sociaux doivent être distingués des problèmes publics. Un fait social ne devient un problème public que s'il devient un sujet d'attention. La question de l'alcool au volant est devenue un problème public à partir du moment où la société a présenté le **conducteur buveur** comme un danger potentiel, alors qu'auparavant le problème de la sécurité routière s'était posé en termes de sécurité technique. Le **problème public** ne devient politique qu'à partir du moment où sa solution nécessite une intervention des pouvoirs publics.

Voir les additifs (annexes) : Hygiène et santé ; Sécurité sociale ; Action sociale. Ces thèmes renvoient à État-providence, interventions des pouvoirs publics.

1 Comment l'État providence contribue-t-il à la cohésion sociale ?

On parle d'**égalité sociale** pour qualifier le principe selon lequel tous les individus bénéficient des mêmes droits, sont soumis aux mêmes devoirs.

Dans les sociétés modernes l'**égalité sociale** favorise la cohésion sociale qui est la situation d'une société dans laquelle les individus sont unis par des liens sociaux (marchands, politique, culturels) et par une forme de solidarité qui est principalement du fait de l'État.

La cohésion sociale implique que tous les membres de la société aient accès à la société de consommation, participent aux prises de décisions politiques et partagent une culture qui leur permette de communiquer.

Au sens sociologique, la solidarité est le fait pour les individus de dépendre les uns des autres.

Traditionnellement la famille prenait en charge la solidarité entre ses membres, quels que soient leur génération et leur état de santé. Mais la Révolution industrielle, en brisant les liens familiaux, et le développement de l'individualisme ont mis à mal cette forme primaire de solidarité collective. L'idée a alors émergé que des institutions publiques devaient assumer la solidarité que les familles abandonnaient.

Depuis plus de soixante ans, la protection sociale socialise les risques encourus dans le cadre de la société salariale. Les individus sont protégés et assurés contre les risques de maladie, du chômage, de vieillesse.

En assurant la satisfaction des besoins primaires (santé, instruction), l'État-providence contribue à la solidarité nationale. Pour favoriser la cohésion sociale, il lutte également contre les discriminations de toutes natures (sexe, origine ethnique, handicap). En accordant un traitement préférentiel (discrimination positive) à certaines catégories discriminées, il lutte contre les phénomènes d'exclusion.

Dans le **système bismarckien** (ou système corporatiste ou système d'assurance), la protection sociale est financée par les cotisations sociales prélevées sur les salaires bruts. Seuls les actifs occupés sont donc assurés contre les risques sociaux, ce qui peut poser problème en cas de chômage.

Dans le **système beveridgien** (système d'assistance), la protection sociale profite à tous et est financée par l'impôt.

En France, le système est aujourd'hui hybride (assurance avec les cotisations et assistance avec la CMU.)

Selon la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'Égalité, HALDE devenue DDD (défenseur des droits), une discrimination est une inégalité de traitement fondée sur un critère prohibé par la loi (l'origine, le sexe, le handicap) dans un domaine visé par la loi (emploi, logement, éducation). *Voir l'additif Stigmatisation dans les annexes.*

L'État prend aussi des mesures pour le logement. La loi SRU (solidarité et renouvellement urbains), entrée en vigueur en 2000, impose aux communes de plus de 3.500 habitants de disposer au moins de 20 % de logements sociaux.

La **loi Dalo** (droit opposable au logement) va plus loin encore : Bien que le droit au logement soit inscrit dans la loi depuis plus de 20 ans, on estime qu'environ 3 millions de personnes souffrent actuellement de "mal logement", voire d'absence de logement. C'est pour tenter de remédier à cette situation que la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable fixe à l'État une obligation de résultats et non plus seulement de moyens.

2 L'État providence et la régulation publique en question

L'État providence au sens large est un État dont le champ d'action, dans une économie de marché, dépasse celui de l'État gendarme (ou État minimal aux fonctions régaliennes), car il intervient largement dans les domaines économique et social. A partir des années 1970 l'État providence connaît une crise. Cette crise selon **Pierre Rosanvallon** désigne la conjonction de 3 types de difficultés auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics :

- une moindre efficacité de leurs interventions (on lutte contre la pauvreté et elle subsiste),
- une crise financière (déficit de la sécurité sociale),
- une perte de légitimité de l'interventionnisme (montée de l'individualisme, manque de transparence).

Crise financière : Les évolutions économiques et socio-démographiques entraînent une augmentation des dépenses (vieillesse de la population, chômage) et une stagnation des recettes (moins de cotisants).

Crise d'efficacité : la pauvreté n'a pas disparu, l'exclusion progresse ; la protection sociale renchérit le coût du travail, désinciterait à travailler.

Crise de légitimité : La réduction des inégalités doit-elle être un objectif ? Remise en cause de la solidarité en raison de la montée de l'individualisme.

Les économistes américains du *public choice* montrent que les hommes politiques cherchent à se maintenir au pouvoir en prenant des mesures électoralistes ; ils remettent par conséquent en cause le rôle de l'État et réaffirment leur soutien aux mécanismes du marché.

La pauvreté peut être définie en faisant référence à un niveau de vie ou à un mode de vie. La pauvreté monétaire peut prendre la forme d'une pauvreté absolue ou relative. La pauvreté absolue correspond à la situation d'une personne dont les revenus ne lui permettent pas de satisfaire ses besoins élémentaires.

La pauvreté relative est la situation d'une personne dont les revenus ne lui permettent pas d'accéder à un niveau de vie considéré comme normal dans une société (60 % du revenu médian). Le revenu des ménages est mesuré par **unité de consommation**. Cette convention permet de comparer le niveau de vie de ménages de tailles différentes (premier adulte = 1 U.C, autres adultes = 0,5 U.C, enfants âgés de moins de 14 ans = 0,3 U.C)

La pauvreté au sens large est considérée comme un phénomène multidimensionnel. La lutte contre la pauvreté monétaire suppose une solidarité nationale (R.S.A = revenu de solidarité active).

L'exclusion sociale désigne dans une analyse statique le fait qu'un individu soit privé des relations considérées comme normales dans une société ; dans une analyse dynamique, elle désigne le processus conduisant à la marginalisation d'un individu en raison de la perte de son travail, de la réduction de ses ressources et de son isolement croissant. A la pauvreté traditionnelle, l'exclusion ajoute une dimension de rupture du lien social.

R.Castel insiste sur cette perte du lien social. La **désaffiliation sociale** est un processus de fragilisation du lien social en raison d'une précarisation de l'emploi et d'un affaiblissement des solidarités de proximité (familiales en particulier). Il montre que la réglementation du marché du travail et la mise en place d'une protection sociale au cours du XX^e siècle ont permis de sécuriser la condition ouvrière et d'intégrer les ouvriers.

L'exclusion se développe à partir des années 1980, au moment où la remise en cause de la stabilité de l'emploi prive une partie des salariés de revenus stables et de droits sociaux.

S.Paugam parle de **disqualification sociale**, processus de stigmatisation sociale des personnes aux revenus primaires faibles ou inexistantes dès lors que ces individus intériorisent l'étiquette d'"*exclus*" que leur attribuent les différentes institutions, en particulier celles gérant les aides sociales.

Cette **disqualification sociale** est la résultante d'un processus rythmé par 3 étapes importantes :

- une phase de fragilité du salarié en raison d'incertitudes sur le revenu liées à la précarité de l'emploi.
- Une phase de dépendance au cours de laquelle les personnes sont régulièrement assistées par des services sociaux. Elle débouche sur un étiquetage dévalorisant pour le bénéficiaire de l'aide sociale.
- Une phase de rupture marquée par une succession d'échecs qui entraîne une marginalisation telle que l'aide sociale ne permet plus la réintégration dans la vie active.

L'État fournit un revenu minimum pour lutter contre l'exclusion. Le **Revenu de solidarité Active** remplace le RMI et est entré en application en juin 2009. Il répond à trois objectifs : encourager l'accès ou le retour à l'emploi, lutter contre la pauvreté, améliorer l'accompagnement social et l'insertion professionnelle.

3 Comment un phénomène social devient-il un problème public ?

La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un État, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale (Étymologie : de l'anglais, *governance*, gouvernement, venant du latin "*gubernare*", diriger un navire). Les politiques publiques sont le résultat d'une interaction de divers acteurs qui se mobilisent pour que leurs intérêts soient défendus. Un problème public devient une préoccupation collective seulement quand des acteurs sociaux en concurrence sont parvenus à légitimer leurs revendications.

Les politiques publiques sont omniprésentes dans les sociétés modernes. L'État ne décide pas de manière isolée de mettre en place des politiques pour lutter contre des problèmes à régler.

Auparavant des acteurs cherchent à faire reconnaître aux différentes instances publiques que des problèmes sont importants et contribuent à leur "*mise sur agenda*". Un problème peut être traité de différentes manières. Par exemple, plusieurs actions sont possibles pour limiter le nombre de morts sur les routes : contrôler les comportements des conducteurs ; imposer des normes de sécurité aux constructeurs de voitures ; agir sur la voirie.

Un agenda, à l'origine un mot latin qui signifie "*choses à faire*", est à la fois un carnet sur lequel on note au jour le jour les choses que l'on veut faire, et l'emploi du temps d'un individu.

Un problème social devient un problème public quand il apparaît sur l'agenda politique, c'est-à-dire porté sur la place publique, puis pris en compte par le pouvoir politique.

Il y a d'abord apparition d'un problème public (catastrophe écologique, chômage de masse) souvent mis en évidence par les médias. Ce problème public est ensuite inscrit à l'agenda politique (de nombreux acteurs se sentent concernés et cherchent des solutions). Puis il est identifié par les pouvoirs publics qui décident d'une action publique.

La **sondocratie** (de l'anglo-saxon *sund*, sonder, et du grec *kratos*, pouvoir, autorité)

est un néologisme, utilisé avec un sens péjoratif, pour qualifier un système politique, un gouvernement qui oriente son action au gré des sondages d'opinion.

Additifs : quelques exemples de mesures prises pour lutter contre l'exclusion. Pour le **logement et le surendettement** : signatures de chartes entre l'État, EDF-GDF pour promouvoir un droit minimal d'électricité aux plus démunis en 1996 ; loi instituant le "*droit opposable au logement*" en 2007. Pour **la santé** : création de la CMU. Pour **les revenus** : création du RMI en 1988...