

Vers un nouveau pilotage des politiques sociales locales

David Carassus, M. Collinet-Ourthe, Pierre Marin

► **To cite this version:**

David Carassus, M. Collinet-Ourthe, Pierre Marin. Vers un nouveau pilotage des politiques sociales locales. Revue du Gestionnaire Public, LES REVUES LEXISNEXIS, 2018. hal-02152933

HAL Id: hal-02152933

<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02152933>

Submitted on 29 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vers un nouveau pilotage des politiques sociales locales

Introduction : De nombreux auteurs s'accordent pour dire que nous nous trouvons dans un contexte social sous tension caractérisé par l'augmentation des besoins sociaux¹ posant de véritables enjeux pour l'action publique. Dans le même temps, le contexte financier contraint que traversent les collectivités locales a sans nul doute influencé les établissements et services sociaux et médico-sociaux à repenser leurs systèmes de contrôle et à adapter leurs outils de gestion. A ce titre, la loi du 2 janvier 2002², influencée par le cadre général d'application de l'action publique, celui du *New Public Management* (NPM), consacre le recours massif aux indicateurs de suivi budgétaire³ plus qu'elle ne propose de rénover en profondeur le pilotage de ces institutions. Le NPM est ainsi porteur de certaines dérives⁴ dans la conduite des missions de service public, censées garantir les piliers fondamentaux que sont l'intérêt général, le bien commun et la justice sociale⁵. Pourtant, sur les traces de Kaplan et Norton⁶ compte tenu de la « *dimension politico-environnementale des organisations publiques* »⁷, la complexification de la demande sociale⁸ invite les décideurs politiques et administratifs à réfléchir à la prise en compte des besoins des personnes en difficulté, en collaboration avec les autres acteurs. Leur mobilisation lors du processus évaluatif semble incontournable pour mesurer la performance de l'organisation, définie par Lorino⁹ comme « *le jugement porté par la société sur le rapport entre valeur produite et coûts encourus* », dans l'intention d'adapter l'offre de service public aux besoins de la population et non l'inverse.

Sur les territoires, les Centres Communaux ou Intercommunaux d'Action Sociale (CCAS/CIAS) ont la charge d'animer l'action sociale de proximité. En marge de la définition et de la mise en œuvre du schéma d'organisation sociale et médico-sociale piloté par le Conseil Départemental, chef de file de l'action sociale, les CCAS/CIAS ont l'obligation de réaliser une Analyse des Besoins Sociaux (ABS). Si son objectif est de piloter en cohérence avec les autres acteurs l'offre sociale locale pour éclairer les débats et décisions politiques à destination des plus démunis, le législateur reste silencieux sur sa mise en œuvre opérationnelle. Au-delà de l'ABS, le cadre légal large et imprécis de l'action sociale communale invite les auteurs à définir les CCAS comme « *des structures à géométrie variable dont la majeure partie de l'action repose sur du facultatif* »¹⁰, et donc sur une volonté politique du territoire. Enfin, les politiques sociales locales sont caractérisées par l'intervention d'un grand nombre d'acteurs, institutionnels, associatifs et commerciaux, donnant l'impression d'un millefeuille administratif peu

¹ Palier, B. (2005). Vers un État d'investissement social. Informations Sociales 118–128

² Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

³ Savignat, P. (2014). Indicateurs, tableaux de bord, et mesure. Comment s'y retrouver ? In L'année de L'action Sociale 2015. Objectif : Autonomie, (Paris: Dunod), p. 310

⁴ Naro, G. (2010). Perspectives critiques en comptabilité : le nouveau management public en question. In Management, Mondialisation, Écologie, Regards Critiques En Sciences de Gestion, (Paris: Hermès Science), pp. 185–213

⁵ Salais, R. (2011). Indicateurs et conduite des politiques publiques : où sont les problèmes ? Informations Sociales 60–70

⁶ Kaplan, R.S., and Norton, D.P. (1998). Putting the balanced scorecard to work. The Economic Impact of Knowledge 315–324

⁷ Marin, P. (2014). Analyse des effets des pratiques de mutualisation sur la performance des organisations publiques locales : le cas des Services départementaux d'incendie et de secours. Sciences de Gestion. Université de Pau et des Pays de l'Adour.

⁸ Martin, G., and Ruffiot, A. (2001). La commande d'évaluation de politiques sociales territoriales, entre mythes et apprentissages. Politiques et Management Public 19, 1–23

⁹ Lorino, P. (1999). A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public. Politiques et Management Public 17, 21–34

¹⁰ Manchec, G. (2014). L'avenir incertain des CCAS. In L'année de L'action Sociale 2015. Objectif : Autonomie, (Paris: Dunod), p. 310

lisible et accessible. Toutes ces difficultés complexifient la prise de décision et s'expriment au travers de pratiques d'ABS faiblement institutionnalisées, définies par Carassus et *al.*¹¹ comme majoritairement descriptives et analytiques, souvent exclusivement quantitatives, menées avec une logique interne et administrative.

Au regard du contexte, des enjeux et constats posés précédemment, nous cherchons à déterminer les facteurs d'amélioration des outils de pilotage des politiques sociales locales par un repositionnement plus central des parties prenantes internes et externes de l'organisation. Autrement dit, nous cherchons comment améliorer les modes de pilotage actuels de la politique sociale territoriale, qui ne relèguent pas le sens de l'éthique et du bien commun comme des finalités optionnelles, au prix des efforts d'économies engagés depuis plusieurs années. En réponse à ce questionnement, nous verrons dans une première partie, en quoi il est essentiel que le cadre général du pilotage des politiques sociales soit davantage collaboratif et ainsi pourquoi le NPM présente des limites pour répondre à cette exigence. Nous proposerons alors un cadre d'analyse alternatif basé sur la valeur publique, qui semble répondre davantage aux enjeux posés en introduction. Enfin, nous présenterons les outils déployés au sein de trois CCAS/CIAS français étudiés dans le cadre d'une recherche-intervention.

1. Les politiques sociales éprouvées par le NPM

Depuis les années 80, en réponse au « *mal bureaucratique* », la nouvelle gestion publique permet par une approche décentralisée et autonomisée de la gestion, de porter des logiques d'évaluation et d'incitation priorisant l'efficacité et l'efficience des services publics sur la cohérence politique¹².

D'une part, sous l'impulsion du NPM, les logiques financières semblent devenir prioritaires sur les missions de service public pourtant destinées à garantir l'intérêt général. Dans un contexte financier contraint, les politiques publiques doivent répondre à des besoins sociaux en progression sous contrainte de maîtrise des dépenses, de financeurs exigeants et de décideurs sous pression. Cette approche de plus en plus financiarisée de l'économie, peut faire perdre de vue les objectifs à long terme de l'organisation publique (guidés par les besoins sociaux), alors que de nombreux auteurs mettent en garde contre les logiques court-termistes. En effet, le pilotage des actions focalisé sur la contrainte financière paralyse le système de valeurs que portent traditionnellement les politiques publiques, mettant en péril la survie de l'organisation par l'inefficience de la force du management¹³. Cette approche est d'autant plus marquante dans le secteur public qu'elle en menace les principes fondateurs. Dans le même registre, la dérive de la « *metric mania* »¹⁴, abondance de résultats chiffrés qui « *deviennent des objectifs en soi* »¹⁵ est également pointée du doigt. Il convient alors de s'interroger aussi sur la rationalité instrumentale au sein des organisations publiques puisque « *les résultats comme les processus de création de valeur, ne sauraient se réduire à des éléments purement quantifiables mais reposent au contraire et pour une large part, sur des éléments intangibles* »¹⁴.

¹¹ Carassus, D., Dupuis, J., Favoreu, C., Guenoun, M., and Maurel, C. (2014). Le pilotage de la performance des politiques publiques locales : le cas de l'action sociale communale. In *Quels Contrôles de Gestion Pour Les Services Publics?*, (Aix-en-Provence)

¹² Pesqueux, Y. (2006). Le « nouveau management public » (ou New Public Management)

¹³ Joly-Galzin, C. (2010). Quand les stratégies marketing obéissent à la rentabilité financière : éclairage sur le marketing de la valeur. In *Management, Mondialisation, Écologie, Regards Critiques En Sciences de Gestion*, (Paris: Hermès Science), pp. 81–96

¹⁴ Naro, G. (2010). Perspectives critiques en comptabilité : le nouveau management public en question. In *Management, Mondialisation, Écologie, Regards Critiques En Sciences de Gestion*, (Paris: Hermès Science), pp. 185–213

¹⁵ Fouquet, A. (2010). L'usage des statistiques : de l'aide à la décision à l'évaluation des politiques publiques. *Revue Française Des Affaires Sociales* 307–322

D'autre part, consacrant « *un contrôle organisationnel fondé sur le contrôle des résultats* »¹⁶, ces mêmes auteurs concèdent que les premières victimes de ces systèmes de gestion sont les usagers et les citoyens, la nouvelle norme imposant une réflexion d'abord orientée vers les moyens à allouer, plutôt que vers les besoins. Pour autant, le pré requis de l'évaluation pose qu'« *une politique publique locale n'est justifiée que lorsque les objectifs que l'on se donne sont conformes aux besoins réels* »¹¹. Cette perspective invite donc théoriquement les évaluateurs, non sans difficulté, à définir le problème et sa réalité en mesurant la perception des individus qui y sont confrontés « *soit parce qu'ils en sont victimes, soit parce qu'ils sont des agents d'amélioration des situations problématiques identifiées* »¹¹. Dans le champ des politiques sociales locales, ces « *agents* » sont nombreux et protéiformes. D'autant plus que la décentralisation de l'Etat en unités autonomes a engendré des problèmes de planification, avec « *des conséquences négatives telles la duplication et le gaspillage* »¹⁷, et a rendu plus difficile la coordination des acteurs pour des missions qui questionnent plusieurs politiques en même temps, comme la politique sociale territoriale. Complexe à caractériser, transversale et partenariale, son pilotage se distingue aujourd'hui par l'ambiguïté, parfois l'ambivalence des objectifs. Les limites du pilotage hiérarchique bureaucratique justifiant l'émergence du NPM ne semblent ainsi pas avoir disparues, au contraire. La décentralisation des politiques publiques au niveau macro, la départementalisation des organisations au niveau micro¹⁴, multiplient les « *buts subalternes au détriment des objectifs stratégiques de l'organisation* »¹⁴. Les modes de fonctionnement et de dialogue sont de plus en plus obscurs et caractérisés par une logique « *top-down* », verticale et hiérarchique¹⁸ alors que la gouvernance complexe des politiques sociales caractérisées par l'intervention d'acteurs multiples, justifierait un pilotage collaboratif de ces politiques sectorielles.

Pour autant, des voix alternatives s'élèvent pour appréhender autrement l'évaluation et le pilotage des politiques publiques, notamment comme un « *jugement de valeur associant divers points de vue* »¹⁵ permettant de comprendre collectivement la succession de causes pour améliorer l'action publique. Se dessine progressivement l'exigence d'un pilotage des politiques publiques caractérisé par une approche « *constructiviste* » du contrôle de gestion dont les finalités sont conçues collectivement et transversalement, dans un « *dialogue permanent* » des parties prenantes, guidées vers une performance élargie « *aux dimensions qualitatives, sociétales et environnementales, orientées vers la recherche du bien commun* »¹⁴.

2. La gouvernance en réseau comme innovation collaborative au service du pilotage des politiques sociales

La gouvernance en réseau représente une alternative sérieuse aux limites posées par le NPM, de la même façon que le NPM s'était imposé dans les années 80 essentiellement pour résoudre les lourdeurs administratives de la bureaucratie. Elle s'accompagne dans le champ médico-social, d'une transformation des représentations sociales autour de l'utilisateur. Cette mutation repose sur un enjeu de décloisonnement des organisations du monde sanitaire et social dans l'intention d'aller vers un parcours intégré et coordonné des personnes¹⁹. La gouvernance en réseau de l'espace public, ainsi que les processus de délibération et de production visant les valeurs publiques qu'elle engage, correspond

¹⁶ Georgescu, I., and Naro, G. (2012). Pressions budgétaires à l'hôpital : une étude qualitative du concept de « RAPM » auprès de praticiens hospitaliers. *Comptabilité - Contrôle - Audit* 18, 67–95

¹⁷ Lévesque, B. (2012). La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique? *Revue Vie Économique* 4, 1–18

¹⁸ Savignat, P. (2012). Le pilotage des politiques d'action sociale en quête de cohérence. In *L'action Sociale a-T-Elle Encore Un Avenir?*, (Paris: Dunod), pp. 123–139

¹⁹ Godereau, J.-L. (2016). *Gouvernance associative et management institutionnel des politiques sociales*, (Pau)

trait pour trait à l'un des cadres académiques émergents en gestion, celui de la valeur publique²⁰. Les premiers travaux sont publiés sous la forme d'un triangle stratégique²¹ reprenant les préoccupations qui doivent s'imposer en premier lieu aux décideurs politiques et managériaux des services publics¹⁷ :

- la définition de la valeur publique c'est-à-dire la formulation claire des objectifs et finalités des services, dans laquelle les voies de délibération prennent tout leur sens « *puisque la valeur publique est plurielle et qu'elle n'est jamais définie une fois pour toutes* » ;
- la construction d'un réseau d'acteurs que constituent les parties prenantes de l'organisation ;
- en dernier lieu, la mobilisation de moyens et ressources internes et externes à l'organisation pour obtenir des résultats, découlant de la définition de la valeur publique.

La position du réseau de parties prenantes (internes et externes) est essentielle dans le sens où le jugement de ce qui est reconnu comme valeur publique est construit collectivement par la délibération de ce réseau. Autrement dit, une importance particulière est portée à la gouvernance collaborative pour asseoir les processus démocratiques et légitimer les mécanismes de délibération. En réintroduisant le débat et la réflexion autour de la valeur publique, de nombreux auteurs ont montré que les possibilités d'action s'en trouvaient renouvées, dépassant alors la recherche du propre intérêt organisationnel²² pour apporter davantage de cohérence aux politiques publiques. Dans cette perspective, la gouvernance est orientée sur les processus et non plus sur les résultats¹⁷, soumis à la production de valeur pour les usagers et la collectivité. Afin que ces nouveaux modes de réflexion constituent un levier de performance pour l'organisation et ses partenaires, la dimension managériale est essentielle pour structurer le partage de l'information et limiter les risques de perte de contrôle liés à l'expression des jeux d'acteurs.

Enfin, encore peu mobilisé dans les processus de pilotage et évaluatif notamment dans le champ de l'action sociale et médico-sociale, le bénéficiaire de l'offre est pourtant considéré par le législateur depuis 2002 comme un acteur capacitaire « *pourvu de droits en termes de dignité, d'information, d'expression et de libertés individuelles* »²³. Le code de l'action sociale et des familles enfonce le clou disposant que l'accompagnement de l'usager doit s'envisager en « *respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision* ». En ce sens, le citoyen peut faire valoir son expertise d'usage de l'action publique pour améliorer l'efficacité et la pertinence de la prise de décision, et pour renforcer la mise en place de la gouvernance collaborative pour laquelle les processus démocratiques prennent tout leur sens²⁴.

3. Les phases du pilotage de l'action sociale territoriale

Au regard des éléments précédemment évoqués, nous tentons, dans le cadre d'une recherche-intervention menée auprès de trois CCAS/CIAS français, de bâtir et d'organiser un système de pilotage des politiques sociales territoriales, en cohérence et en transversalité avec les autres acteurs : le CCAS urbain « α » (78 506 habitants), le CIAS intermédiaire « β » (34 communes pour 38 612 habitants), le CIAS rural « γ » (45 communes pour 10 043 habitants). Nous présentons ici les phases

²⁰ Stoker, G. (2006). Public value management : a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration* 36, 41–57

²¹ Moore, M.H. (1995). *Creating public value : Strategic management in government* (Harvard university press)

²² Boltanski, L., and Chiapello, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme* (Gallimard)

²³ Vulbeau, A. (2007). L'usager : un nouveau protagoniste ? *Informations Sociales*, 69–70

²⁴ Yang, K. and Hsieh, J. Y. (2007). Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model. *Public Administration Review* 67, 861–879

du pilotage expérimentées dans le cadre de la réalisation de l'ABS dont les modalités, caractérisées par la mise en place de la gouvernance collaborative, sont diffusées à chaque étape du processus.

Du point de vue organisationnel et de la gouvernance, la construction d'une segmentation stratégique globale de l'action sociale territoriale, pour chacun des CCAS/CIAS fait référence au recensement exhaustif de l'offre sociale (institutionnelle, associative et privée). Nous proposons de découper cette offre sur trois niveaux : un axe « Politique » reprenant les publics de l'action sociale, un axe « Mission » détaillant les thématiques sociales pour chacune des cibles, un axe « Actions-Activités » décrivant les pratiques observées sur le territoire. A ce premier découpage « P-M-A », nous proposons d'ajouter plusieurs éléments de caractérisation du fonctionnement de l'offre, permettant de l'appréhender comme un processus et non plus comme un résultat. La segmentation de l'offre, dite stratégique, doit aussi permettre de définir les objectifs pour donner du sens à l'action publique.

Ensuite, un diagnostic sociodémographique permet d'analyser en partie les résultats et impacts de l'action publique. Il est construit tant dans le choix des indicateurs que dans l'obtention des données, avec les partenaires retenus par chacune des organisations. Le diagnostic a été présenté et travaillé en interne avec les chefs de service de proximité et la direction dans un premier temps, puis avec les agents de terrain et administratifs. L'objectif était alors d'enrichir d'un point de vue qualitatif les constats formulés par les statisticiens et le chercheur, en plaçant les acteurs dans la peau du décideur politique, sur la base du partage des constats et de l'expertise de chacun. Afin que la formulation des constats prennent le chemin de l'analyse partagée, ces temps de travail sont progressivement ouverts à d'autres organisations et compétences : les autres services communaux ou intercommunaux concernés par les problématiques des publics évalués, certains partenaires producteurs de données cités plus hauts, les autres acteurs institutionnels ou associatifs jugés incontournables, ainsi que les membres siégeant au Conseil d'Administration des CCAS/CIAS, composé paritairment d'élus et de représentants de la société civile œuvrant pour le développement social du territoire. Sur la base de techniques d'animation participatives dont la méthodologie ne sera pas explicitée ici, ces temps d'échange nous permettent dans une optique de production coopérative et de partage des constats, de relever par public, les problématiques prioritaires et les nouveaux objectifs de l'action sociale territoriale.

Enfin, avec l'objectif d'une mise en place accomplie d'une gouvernance collaborative, nous ne pouvons faire l'impasse sur la mobilisation d'un acteur incontournable : l'usager de la politique sociale. Dans cette logique, le modèle Qualité des Services Publics (QSP) de Goudarzi et Guenoun²⁵ propose de conceptualiser la mesure de la qualité perçue des services spécifiquement dans l'environnement public, à travers six dimensions : les relations, la transparence, la fiabilité, la tangibilité, l'assurance et l'éthique. Nous avons ainsi décidé, dans une logique de pluralisme des avis mobilisés et dans le cadre de la première ABS, de poursuivre leurs travaux de recherche par la réalisation d'un questionnaire à destination des usagers des CCAS/CIAS étudiés, de type quantitatif d'une part, nous permettant de prendre en compte leur avis sur l'existant ; qualitatif d'autre part, pour les interroger plus largement sur leurs besoins. Ce questionnaire a été élaboré à partir de la grille produite par les chercheurs et adapté au champ de recherche par des temps d'observation dans les collectivités concernées, des entretiens individuels avec les chefs de services des CCAS/CIAS et des introspections des auteurs. La dynamique des besoins recensés auprès des bénéficiaires, de manière complémentaire à la mobilisation des groupes de travail du diagnostic, sera suivie dans un second

²⁵ Goudarzi, K., and Guenoun, M. (2010). Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (qsp) dans une collectivité territoriale. *Politiques et Management Public* 27/3, 31–54

temps, d'une consultation plus large et qualitative des usagers à l'occasion de la reconstruction de l'offre sociale territoriale, qui doit suivre la coproduction des nouveaux objectifs.

Du point de vue des enseignements pratiques, ouvrir le pilotage aux dimensions externes de l'organisation pour mobiliser les acteurs dès la formulation des objectifs n'est pas sans difficulté. Si chacun perçoit la nécessité de mettre en place au niveau territorial, une gouvernance collaborative de la politique sociale pour apporter davantage de cohérence à son pilotage puis à son évaluation, nous constatons la difficulté des organisations à dépasser une vision unilatérale de l'action sociale et des valeurs qu'elle doit porter. Le changement organisationnel à cette échelle ne se décrète pas, il doit être souhaité et accompagné par les acteurs. Aussi, le bas niveau de formalisation et l'absence de frontières qui caractérisent ces nouvelles formes de gouvernance, implique le déploiement de jeux d'acteurs au sein desquels chacun va chercher à optimiser l'accès aux ressources produites par le réseau²⁶ sans pour autant gager du portage d'une parole commune. La portée limitée de nos travaux engagés sur le terrain témoigne de toutes ces limites, au regard de l'objectif hautement stratégique que nous nous étions fixé. Par exemple, sur le territoire α , le refus du Conseil Départemental, chef de file de l'action sociale, de participer à la réflexion, affaiblit la légitimité du réseau et voue à l'échec toute tentative du CCAS de redéfinir une stratégie partagée de la politique sociale de la ville. En revanche, après une longue période de réflexion, le Département commun aux CIAS β et γ s'est saisi bien différemment de cette question puisqu'il est sur le point de rejoindre la convention, bien conscient des enjeux décrits dans cet article. Suite à la rénovation intelligente de son organisation territoriale en Maisons Départementales des Solidarités sur les limites des EPCI (et donc sur celles des CIAS), il souhaite mutualiser la production de son futur schéma départemental avec l'ensemble des ABS du territoire. Par cet engagement, il prend non seulement acte de la territorialisation de l'action sociale et de la nécessité de co-construire une pensée collective avec les partenaires locaux, mais il est également garant d'une méthodologie et d'un cadre communs assurant la cohérence politique et l'équité entre les territoires.

Conclusion : Nous l'avons largement souligné, la raréfaction des ressources est à l'origine dans les organisations, d'un contrôle de gestion focalisé sur le contrôle des résultats¹⁶ parfois en déconnexion avec la poursuite des objectifs stratégiques des institutions publiques²⁷, censées garantir les piliers fondamentaux que sont l'intérêt général, le bien commun et la justice sociale⁵. Au regard de ce contexte fortement influencé par la diffusion du NPM et compte tenu de la spécificité des politiques sociales locales, nous avons proposé la mise en place expérimentale d'un processus de pilotage dont les modalités de mise en œuvre sont caractérisées par l'organisation d'une gouvernance en réseau, à travers le cas des CCAS α , CIAS β et CIAS γ . Au regard des éléments évoqués plus tôt, si la pénétration à long terme des outils semble compromise pour le premier, les seconds devraient sans nul doute s'inscrire dans une perspective de pilotage de l'action sociale à long terme, dans le cadre d'une gouvernance partenariale et formalisée avec l'autre acteur incontournable de la politique sociale locale, le Conseil Départemental.

²⁶ Livian, Y.-F. (2008). Théories et pratiques: Théories et pratiques, (Dunod), p. 337

²⁷ Merchant, K.A., and Van der Stede, W.A. (2007). Management control systems : performance measurement, evaluation and incentives (Pearson Education)