



HAL
open science

Vers un nouveau cadre collaboratif du pilotage des politiques sociales locales

Mathilde Collinet-Ourthe, David Carassus, Pierre Marin

► To cite this version:

Mathilde Collinet-Ourthe, David Carassus, Pierre Marin. Vers un nouveau cadre collaboratif du pilotage des politiques sociales locales. Vers des pratiques comptables, de contrôle, d'audit et de gestion des coûts plus citoyennes ? - 15ème Congrès de L'Institut International des Coûts et 4ème Congrès Transatlantique de Comptabilité, Audit, Contrôle de Gestion et Gestion Des Coûts, Jun 2017, Lyon, France. hal-02142211

HAL Id: hal-02142211

<https://univ-pau.hal.science/hal-02142211v1>

Submitted on 9 Nov 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 CADRE COLLABORATIF DU PILOTAGE DES
POLITIQUES SOCIALES

Papier de recherche – « *L'enseignement et la recherche en comptabilité de
gestion, audit et contrôle : quelles méthodes contemporaines innovantes ?*

Contact : Mathilde Collinet-Ourthe

David Carassus

Université de Pau et des Pays de l'Adour – Institut d'Administration des
Entreprises

Professeur des Universités

Avenue du Doyen Poplawski - BP575 64012 PAU Cedex

Tél : 33 5 59 40 80 01 Fax : 33 5 59 40 80 10

david.carassus@univ-pau.fr

Mathilde Collinet-Ourthe

Université de Pau et des Pays de l'Adour– Institut d'Administration des
Entreprises

Doctorante

Avenue du Doyen Poplawski - BP575 64012 PAU Cedex

Tél : 33 5 59 40 80 01 Fax : 33 5 59 40 80 10

mathilde.collinet-ourthe@univ-pau.fr

Pierre Marin

Université de Pau et des Pays de l'Adour– Institut d'Administration des
Entreprises

Maître de conférences

Avenue du Doyen Poplawski - BP575 64012 PAU Cedex

Tél : 33 5 59 40 80 01 Fax : 33 5 59 40 80 10

pierre.marin@univ-pau.fr

VERS UN NOUVEAU CADRE COLLABORATIF DU PILOTAGE DES POLITIQUES SOCIALES

David CARASSUS

Centre de Recherche et d'Etudes en Gestion – Management et Territoires
Institut d'Administration des Entreprises – Université de Pau et des Pays de
l'Adour
(France)

Mathilde COLLINET-OURTHE

Centre de Recherche et d'Etudes en Gestion – Management et Territoires
Institut d'Administration des Entreprises – Université de Pau et des Pays de
l'Adour
(France)

Pierre MARIN

Centre de Recherche et d'Etudes en Gestion – Management et Territoires
Institut d'Administration des Entreprises – Université de Pau et des Pays de
l'Adour
(France)

Résumé : Cette recherche vise à déterminer de nouvelles pratiques de pilotage qui prennent en compte l'ensemble des parties prenantes de l'organisation, par la réalisation d'une évaluation externe poursuivant l'objectif du maintien et de l'amélioration du service public. Pour cela, l'article définit les limites du cadre d'analyse actuel, celui du *New Public Management*, et propose la mobilisation d'un nouveau modèle caractérisé par la gouvernance collaborative. Celui-ci sert alors de référence à la conduite d'une étude qualitative liée à une recherche-intervention au sein de trois Centre Communaux (et Intercommunaux) d'Action Sociale français.

Mots-clés : pilotage, performance, valeur publique, gouvernance, parties prenantes.

De nombreux auteurs s'accordent pour dire que nous nous trouvons dans un contexte social sous tension caractérisé par l'augmentation des besoins sociaux (Palier, 2005 ; Manchec, 2014) posant de véritables enjeux pour l'action publique. Dans le même temps, face à cet effet de ciseaux (Savignat, 2009), les professionnels et les académiques s'accordent pour dire que les collectivités ont de moins en moins de ressources, les recours financiers traditionnels tels que l'endettement et la fiscalité devenant inadaptes pour répondre à l'augmentation de leurs coûts de fonctionnement (rapport de l'UNCCAS, 2016). Ce contexte, influencé par les lois et décrets budgétaires du début des années 2000 consacrant l'usage des indicateurs dans les champs social et médico-social (Savignat, 2014), pousse progressivement les collectivités et notamment les établissements et services sociaux et médico-sociaux, à réfléchir à un nouveau système de pilotage et à adapter leurs outils de gestion.

Face à cet enjeu de transformation du pilotage des politiques publiques, le défi va finalement reposer sur le renouvellement de méthodes qui ne relèguent pas le sens de l'éthique et du bien commun comme des finalités optionnelles, au prix des efforts d'économie engagés depuis plusieurs années. L'intérêt de cet article s'inscrit ainsi dans la nécessaire prise en compte de l'ensemble des externalités (mobilisation du réseau partenarial, avis et besoins des usagers, etc.) dans le modèle traditionnel d'évaluation de la performance, tourné principalement vers les dimensions financières et organisationnelles, cela dans un contexte contraint par des déficits publics importants (Chanut *et al.*, 2015).

Dans ce sens, comme le soulignent certains auteurs dont Perrier (2013), au-delà de la contrainte financière pesant sur les collectivités, la complexification de la demande sociale (Martin et Ruffiot, 2001) invite les décideurs politiques et administratifs à réfléchir à la prise en compte croissante des besoins des personnes en difficulté. Leur mobilisation lors du processus évaluatif semble incontournable pour mesurer la performance de l'organisation, définie par Lorino (1999) comme « *le jugement porté par la société sur le rapport entre valeur produite et coûts encourus* ». Si la mise en œuvre d'une évaluation globale caractérisée par des dimensions exogènes de la performance, notamment au regard de la dimension « *offre de service public* » (Gibert, 1980 ; Moullin, 2006), permet d'analyser autrement les résultats de l'action publique, elle peut souffrir de quelques limites. En effet, son cadre actuel d'application, celui du *New Public Management* (NPM) est porteur de certaines dérives (Naro, 2010) dans le pilotage des missions de service public, censées garantir les piliers fondamentaux que sont l'intérêt général, le bien commun et la justice sociale (Salais, 2011).

La partie empirique de la présente communication s'attache à décrire les résultats partiels obtenus dans le cadre d'une recherche-intervention portant sur l'amélioration du pilotage des politiques sociales des Centres Communaux (ou Intercommunaux) d'Action Sociale (CCAS/CIAS). Sur les territoires, les CCAS/CIAS représentent les institutions locales de mise en œuvre des politiques sociales. Elles ont l'obligation de réaliser en début de mandat (décret n°2016-824), une Analyse des Besoins Sociaux (ABS) permettant de piloter en cohérence avec les autres acteurs (publics et privés), l'offre sociale locale. Cet outil, porteur d'une logique évaluative (Carassus *et al.*, 2014), doit être à la fois rétrospectif puisque chargé d'analyser les enjeux territoriaux en matière de politique sociale ; et prospectif car responsable de caractériser et d'anticiper les évolutions des besoins sociaux, éclairant les débats et décisions politiques à destination des plus démunis. Cependant, le texte ne donne aucune indication quant à la méthode à adopter, pas plus qu'il ne précise les sanctions prises en cas de non réalisation de l'ABS. Il reste également très vague et porte à interprétation sur les cibles concernées par cette évaluation. En outre, au-delà de l'ABS, le cadre légal large et imprécis de l'action sociale communale (ou intercommunale) complexifie la prise de décisions dans un contexte de rationalisation de l'offre publique. Manchec (2014) définit d'ailleurs les CCAS comme « *des structures à géométrie variable dont la majeure partie de l'action repose sur du facultatif* ». Enfin, les politiques sociales sont caractérisées par l'intervention d'un grand nombre d'acteurs, institutionnels, associatifs et

commerciaux, ce qui peut rendre difficile la compréhension de l'offre par les usagers mais également par les autres parties prenantes et donner l'impression, d'un millefeuille administratif peu lisible et accessible.

Forts des constats précédents et pour faire face à des pratiques courantes d'ABS faiblement institutionnalisées, majoritairement descriptives et analytiques souvent exclusivement quantitatives, menées avec une logique interne et administrative (Carassus *et al.*, 2014), nous cherchons à déterminer les facteurs d'amélioration des outils de pilotage des politiques sociales par un repositionnement plus central des parties prenantes internes et externes de l'organisation. Autrement dit, nous cherchons à faire évoluer localement l'ABS, en un levier de transformation des organisations de service public territorial et en un outil d'observation sociale, dans une perspective de coordination et de coopération des acteurs sociaux et médico-sociaux. Dégageant de nouvelles marges de manœuvre, l'évaluation participative éclaire alors les choix des décisionnaires et les pousse à repenser des leviers de financement innovants directement en lien avec la demande sociale territoriale.

Au regard des éléments précédemment cités, nous cherchons à répondre à la problématique suivante : **en quoi la prise en compte des parties prenantes dans l'élaboration et pilotage des politiques sociales permet-elle de répondre à un contexte contraint ?**

En réponse à ce questionnement, nous poserons dans une première partie un cadre global du pilotage des politiques sociales, nous verrons en quoi il est essentiel qu'il soit davantage collaboratif et ainsi pourquoi la nouvelle administration publique ou *New Public Management* (NPM) présente des limites pour répondre à cette exigence. Nous proposerons un cadre conceptuel et exploratoire basé sur la valeur publique qui semble répondre aux enjeux posés en introduction et soumettrons le cas particulier du CCAS de Pau et de trois CIAS gersois étudiés dans le cadre d'une recherche-intervention.

VERS UN NOUVEAU MODELE DE PILOTAGE DES POLITIQUES SOCIALES : L'EXIGENCE DE COOPERATION COMME OBJECTIF DE L'EVALUATION

Pour Bouquin (1996), le pilotage est un système permettant de prendre des décisions. Pour cela, il peut s'appuyer sur le cadre de l'évaluation (Gibert, 2010 ; Bouckaert, Halligan, 2007) qui analyse la mise en œuvre de l'action publique en mettant en relation les objectifs fixés, les moyens mis en œuvre, les résultats obtenus et les impacts (Fouquet, 2010). Du point de vue de l'outil qui nous intéresse, l'ABS est porteuse d'une logique évaluative pour deux raisons principales. D'une part, la loi déclare que « *l'action sociale générale doit être basée sur ce rapport* » (décret n°2016-824), ce qui signifie que c'est un outil de pilotage dont la finalité ultime réside dans la transformation des comportements et des actions. D'autre part, elle pousse le CCAS/CIAS à regarder son environnement pour être en mesure d'analyser l'écart entre les besoins des bénéficiaires et l'offre de service.

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 politique (Pesqueux, 2006 ; Savignat, 2012). Consacrant « *un contrôle organisationnel fondé sur le contrôle des résultats* » (Georgescu et Naro, 2012), ces mêmes auteurs concèdent que les premières victimes de ces systèmes de pilotage 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. Dans le même temps, on observe une convergence des logiques financières dans le champ des politiques sociales depuis la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (Savignat, 2009), imposant des indicateurs financiers ayant désormais force de normalisation, de standardisation (Naro, 2010).

Cependant, 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* » (Carassus et al., 2014). Cette perspective invite donc théoriquement les évaluateurs à définir le problème et sa réalité, « *mais aussi [à] mesurer sa perception par les différents acteurs susceptibles d'être touchés par ce problème, soit parce qu'ils en sont victimes, soit parce qu'ils sont des agents d'amélioration des situations problématiques identifiées* » (*ibid.*). S'agissant de notre étude, les auteurs du champ social et médico-social peuvent alors s'appuyer sur la réalisation de l'ABS. Dans ce sens, Martin et Ruffiot (2001), même s'ils admettent difficile la définition de l'évaluation des politiques sociales, la consacrent comme la réponse à un surcroît de complexité et d'opacité du secteur, notamment au niveau territorial, marqué par la décentralisation. « *Avec la décentralisation, les [...] collectivités territoriales sont les fers de lance de l'innovation en matière d'évaluation : comme la preuve n'est plus seulement technique dans un univers complexe, elles inventent et expérimentent divers moyens de construire des jugements tenant compte des parties prenantes* » (Fouquet, 2010.). En plus d'être complexes à caractériser, les politiques sociales sont par nature transversales et partenariales, leur pilotage se distinguant par l'ambiguïté, parfois l'ambivalence des objectifs (Hopwood, 1976). En effet, l'action des collectivités sur les territoires, et particulièrement celles en charge de l'action sociale est limitée par les conditions d'exécution des politiques locales et de celles des autres acteurs. Cette configuration particulière de l'offre sociale territoriale nous invite d'ores et déjà à saisir l'importance sous-jacente des mécanismes de coopération dans le cadre du pilotage des politiques sociales locales.

En outre, parmi les innovations permises et diffusées par le NPM, la décentralisation de l'Etat en unités autonomes a engendré des problèmes de coordination horizontale et verticale avec « *des conséquences négatives telles la duplication et le gaspillage* » (Lévesque, 2012). De surcroît, ces nouveaux systèmes de contrôle ont rendu plus difficile la coordination des acteurs pour des missions qui questionnent plusieurs politiques en même temps comme la politique sociale (*ibid.*), d'autant plus qu'elle est profondément territorialisée (Alcaras et al., 2011). En effet, le pilotage et la gouvernance de ces politiques

sectorielles sont bouleversés par la vague de décentralisation d'une part et la création des Agences Régionales de Santé d'autre part (Savignat, 2012). Ces changements renforcent les unités régionales et départementales et amorcent la séparation entre les champs du sanitaire, du social et du médico-social. Au nom d'une simplification administrative qui reste largement à prouver, on sacrifie progressivement la cohérence des politiques d'action sociale, et les objectifs stratégiques qui y sont rattachés. 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 micro (Naro, 2010), multiplient les « *buts subalternes au détriment des objectifs stratégiques de l'organisation* » (*ibid.*). Comme le souligne Savignat (2012), les modes de fonctionnement et de dialogue sont de plus en plus obscurs et caractérisés par une logique « *top-down* », verticale et hiérarchique alors que la gouvernance complexe des politiques sociales caractérisées par l'intervention d'acteurs multiples, justifierait un pilotage collaboratif de ces politiques sectorielles. On pense logiquement à l'adoption de la posture « *bottom-up* », transversale, de l'évaluation des politiques publiques (Pressman et Wildavski, 1973 ; Sabatier, 1986 ; Fouquet, 2010).

Les initiatives de ce type tendent pourtant à se multiplier tant les réalités sociales et médico-sociales se complexifient. A ce titre, une expérimentation intéressante a été menée au sein de la Haute Autorité de Santé en 2010. Les commissions d'évaluation des stratégies de santé et d'évaluation économique de santé publique s'étaient saisies de manière exploratoire, dans un souci de pluralisme des connaissances et compétences mobilisées, de l'« *évaluation des aspects sociaux en santé [...] afin de prendre en compte les dimensions collectives et sociétales* » de la performance organisationnelle (Benamouzig, 2010). Si les apports et résultats d'une telle démarche doivent encore être spécifiés, ils témoignent à la fois de l'intérêt croissant de la mobilisation de compétences diverses dans le champ de l'évaluation, mais aussi de l'engouement pour l'intégration de nouvelles dimensions dans la recherche de performance de l'organisation.

La nécessaire évolution du modèle de pilotage des politiques publiques par le chiffre vers une intégration de données qualitatives et exogènes

Sous l'impulsion « *des innovations comptables introduites par le nouveau management public* » (Naro, 2010), les logiques financières semblent devenir prioritaires sur les missions de service public pourtant destinées à garantir l'intérêt général. Pourtant, de nombreux auteurs dont Kaplan et Norton (1998) qualifient de court-termiste le pilotage des actions basé sur des indicateurs et des critères financiers, paralysant le système de valeurs que portent traditionnellement les politiques publiques. Dans le secteur médico-social, Savignat (2006) ose le parallèle entre diffusion des réformes du NPM, orientée vers une démarche financière d'obtention de résultats à court terme, et « *la pression de l'actionnaire dans le secteur marchand* ». Si l'on poursuit un instant l'analogie entre secteurs public et privé s'agissant des comportements des managers, la recherche de performance financière pousse les entreprises à opposer « *l'orientation client* » et « *l'orientation actionnaire* » (*ibid.*) avec un

rapport de force progressivement favorable au second. Ce rapport de force croissant est facilement transposable aux administrations publiques, notamment locales, qui dans un contexte financier contraint doivent répondre à des besoins sociaux en progression sous contrainte de maîtrise des dépenses, de financeurs exigeants et de décideurs sous pression. Finalement, dans une approche de plus en plus financiarisée de l'économie et des politiques publiques, l'organisation peut perdre de vue les objectifs à long terme guidés par les besoins sociaux, pour uniquement se focaliser sur la contrainte financière pesant sur les collectivités, mettant en péril la survie de l'organisation par l'inefficience de la force du management (Joly-Galzin, 2010). Cette approche est d'autant plus marquante dans le secteur public qu'elle en menace les principes fondateurs.

En ce sens, dans une analyse portant sur l'institutionnalisation des études d'impact en France, Rose-Ackerman (2011), revient sur les faiblesses de l'analyse coûts-avantages pour l'évaluation de certaines politiques publiques comme les politiques sociales. Si la mesure des coûts ne pose pas réellement de problème, celle des avantages en revanche ne trouve « *pas de réponse 'correcte' d'un point de vue économique* ». Ces difficultés pour caractériser « *l'avantage social net général* » des politiques sociales ne permettent donc pas de prendre des décisions exclusivement sur la base de ce type d'évaluation : « *en de tels cas, l'étude d'impact [...] doit être considéré comme un complément et non pas comme un substitut à un jugement politique informé* ». En effet, nombre d'auteurs académiques qualifient aujourd'hui la performance de multidimensionnelle (Bourguignon, 1997 ; Poincelot et Wegmann, 2005 ; Maurel *et al.*, 2014 ; Marin, 2014 ; Lux, 2016) tenant compte au-delà des logiques financière et organisationnelle, de « *l'utilité sociale, le développement du travail en réseau et la satisfaction des salariés [...] et la satisfaction des usagers* » (Lux, 2016). Marin (2014) distingue d'ailleurs dans son modèle de la performance publique locale, aux côtés des dimensions endogènes (organisationnelle, ressources humaines, financière), des dimensions exogènes qu'il nomme « *service public* » et « *territoriale* ». Pourtant plusieurs études (Lux, 2016 ; Alcaras *et al.*, 2011) indiquent un possible échec de pénétration des travaux académiques portant ces nouvelles logiques, au sein des organisations publiques. Blondel (2009) et Desmarais (2001) font ainsi l'hypothèse au niveau organisationnel, du lien entre culture des acteurs et sensibilité à une typologie d'évaluation : selon eux, les professionnels du médico-social retiendraient davantage des « *pratiques d'évaluation pluralistes ou participatives, alors que celles des financeurs est plutôt tournée, actuellement, vers une pratique d'évaluation comparative à visée de performance* », entendue ici par Blondel comme exclusivement quantitative et standardisée. A l'instar de l'étude récente des perceptions de la performance des directeurs du champ social et du handicap, nous ne retrouvons pas non plus les nouvelles dimensions de la performance dans le cadre proposé par l'Agence Nationale à l'Appui de la Performance (ANAP) dans la production de son tableau de bord médico-social de la performance. En comparant cette grille d'analyse au modèle établi de la performance multidimensionnelle dans sa revue de littérature, Lux (2016) concède une vision restreinte de la performance priorisant les aspects financiers, et admet l'existence d'un « *gap* » entre

l'évolution des travaux académiques et les représentations des acteurs en charge du pilotage des politiques sociales.

Au-delà de cette limite, de nombreux auteurs comme Casey *et al.* (2008) mettent plus largement en garde contre une dérive qu'ils nomment « *metric mania* », abondance de résultats chiffrés (Naro, 2010) qui « *deviennent des objectifs en soi* » (Fouquet, 2010). Cette affluence d'indicateurs est bien souvent en déconnexion avec la poursuite des objectifs stratégiques de l'organisation publique (Merchant et Van Der Stede, 2007), voire contre-productive (Naro, 2010). Ces tendances seraient dues à un manque de positionnement, de vision, d'orientation politique (Casey *et al.*, 2008). Enfin, à titre d'exemple opérationnel, Serre (2011) alerte sur les limites de l'évaluation quantitative des assistantes sociales imposant implicitement une norme de rendement des services, sans être capable de rendre compte de la réalité et de la richesse des situations d'accompagnement social. Le pilotage de l'action sociale par le chiffre nous pousse à questionner la mise en œuvre des réformes inspirées par le NPM, à la lumière de la (*non*) réponse apportée par le service public aux besoins sociaux. Finalement, à travers la mobilisation de tous ces auteurs, il convient de s'interroger sur la rationalité instrumentale au sein des organisations publiques, pour piloter cette performance qui se veut conçue collectivement par les acteurs (De Brujin, 2006) 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* » (Naro, 2010). Sous le spectre financier, « *l'enjeu n'est plus d'améliorer réellement les situations [...] mais d'obtenir la performance quantitative souhaitée, quelle que soit la méthode* » (Salais, 2010, 2011). C'est l'idée reprise par Fouquet (2010), selon laquelle la statistique et les indicateurs posent un risque de confusion entre constat (« *pilotage par les indicateurs* ») et jugement de valeur. La production d'indicateurs peut alors constituer une déviance lorsque l'évaluateur la considère comme seule réponse objective, ce que Chanut (2010) qualifie de « *scientisme* ». Or, « *l'usage d'indicateurs ne suffit pas à apprécier la valeur de la politique menée. Constater n'est pas évaluer* » (Fouquet, 2010). Elle définit ainsi l'évaluation des politiques publiques comme un « *jugement de valeur associant divers points de vue* » permettant de comprendre collectivement la succession de causes pour améliorer l'action publique.

Pour conclure, il ne s'agit pas de rejeter l'instrumentation comptable au sens des outils mais d'en questionner les finalités (Naro, 2010). *En l'absence d'un tel questionnement scientifique et politique, nous risquons collectivement de glisser subrepticement dans ce qu'on pourrait appeler l'« adémocratie », c'est-à-dire l'apparence de la démocratie dans les choix collectifs, mais sans le contenu de la démocratie : la réalisation du bien commun, l'intérêt général et la satisfaction des droits fondamentaux* » (Salais, 2010, 2011). Se dessine alors 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*

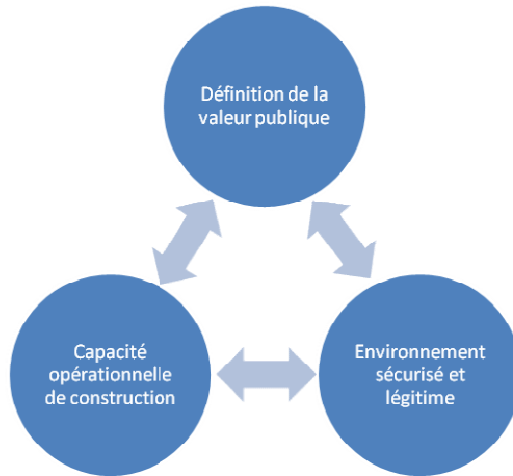
commun » (*ibid.*). Ainsi, à notre sens, la théorie de la valeur publique représente la clef de voûte de ces nouveaux facteurs et objectifs de pilotage.

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

Plus qu'une théorie ou un changement de paradigme avéré, c'est une nouvelle approche sérieuse en réponse 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 l'administration bureaucratique. Il est important de noter que cet hypothétique changement de paradigme conceptuel de la gestion publique s'accompagne dans le champ médico-social, d'un changement de paradigme concernant l'utilisateur. En effet, il repose sur un enjeu de décloisonnement des services et même des secteurs du social, du médical et du médico-social pour un parcours intégré et coordonné des personnes (Godereau, 2016). Cette gouvernance en réseau de l'espace public engageant des processus de délibération et de production visant les valeurs publiques correspond trait pour trait au cadre académique émergent de la gestion publique : la « *valeur publique* » (Stocker, 2006).

C'est Moore (1995) qui publie les premiers travaux sur la valeur publique sous la forme d'un triangle stratégique reprenant les préoccupations qui doivent s'imposer aux décideurs politiques et managériaux des services publics (Lévesque, 2012) :

- 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* » (*ibid.*) ;
- cette définition ne peut donc s'envisager sans la construction d'un réseau d'acteurs que constituent les parties prenantes de l'organisation (agents, élus, usagers, acteurs des secteurs public, privé et associatif) ;
- enfin, la « *capacité opérationnelle de constructions de biens et services* » (*ibid.*) découlant de la définition de la valeur publique impose la mobilisation de moyens et ressources internes et externes à l'organisation pour obtenir des résultats.



Source : F. Moore, 1995

Ce « *triangle stratégique de la valeur publique* » (Lévesque, 2012) est repris par Stoker en 2006 qui, lui, insiste sur l'importance de la légitimation du réseau de parties prenantes. Selon cet auteur, le jugement de ce qui est une valeur publique est construit collectivement par la délibération de ce réseau. Dans cette approche, l'importance accordée au réseau de partenaires et ainsi aux processus démocratiques, impliquera la mise en place d'une « *gouvernance collaborative* » (*ibid.*) qui doit organiser les mécanismes de délibération. En réintroduisant le débat et la délibération autour de la valeur publique, de nombreux auteurs ont montré que les possibilités d'action s'en trouvaient renouvelées, dépassant alors la recherche du propre intérêt organisationnel (Boltanski et Chiapello, 1999 ; Enjolras, 2008) pour apporter davantage de cohérence aux politiques publiques. Les acteurs engagés dans la gouvernance collaborative participent alors à la coélaboration de cette politique publique. Dans cette perspective, la gouvernance est orientée sur les processus et non plus sur les résultats (Lévesque, 2012), soumis à la production de valeur pour les usagers et la collectivité.

Au regard des éléments évoqués dans cette revue de littérature, nous tentons, dans le cadre d'une recherche-intervention présentée ci-après et menée auprès de trois CCAS/CIAS français, de bâtir et d'organiser un système de pilotage des politiques sociales territoriales permettant notamment de redéfinir les objectifs stratégiques organisationnels, en cohérence et en transversalité avec les autres acteurs.

LE CAS D'UNE RECHERCHE-INTERVENTION MENEÉ AUPRÈS DE TROIS CCAS/CIAS FRANÇAIS : LA DÉFINITION COLLABORATIVE DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES PAR L'ABS

Au sens de Moisdon (2010), « *il n'est possible de comprendre vraiment le fonctionnement d'une entreprise qu'en y pénétrant, en y intervenant et, par conséquent, en la modifiant* ». La recherche-intervention ainsi définie est alors tournée vers la contextualisation et la formalisation du changement

organisationnel et a pour objectif de produire de la connaissance à la fois en décrivant l'existant et en permettant ce changement (David, 2000).

A partir du cadre théorique de la gouvernance en réseau consacrée par la théorie de la valeur publique précédemment présentée, nous tentons d'intervenir et de transformer les comportements et les actions à l'occasion de la réalisation de l'Analyse des Besoins Sociaux. Le terrain expérimental est composé de trois CCAS/CIAS, conventionnés pour trois ans dans le cadre d'une recherche doctorale. Ces structures sont à dimensions variables, répartis sur deux départements et deux régions : le CCAS urbain de la ville de Pau (78 506 habitants), le CIAS intermédiaire du Grand Auch Agglomération (15 communes pour 37 517 habitants), le CIAS rural Val de Gers (36 communes pour 9 655 habitants).

En préambule, nous rappelons ici, dans le prolongement de l'étude menée par Carassus *et al.* (2014) que les ABS sont caractérisées par une très faible institutionnalisation bien qu'obligatoires depuis 1995. Révélant une insuffisance dans le pilotage des politiques sociales territoriales en raison des facteurs explicatifs présentés dans le cadre conceptuel, les ABS dont effectivement majoritairement descriptives et analytiques souvent exclusivement quantitatives, menées avec une logique interne et administrative. Or, l'ABS comme outil de pilotage s'assimile, en lien avec éléments théoriques évoqués plus tôt, à un diagnostic social territorialisé en charge, en matière de politique sociale, de mettre en évidence les forces et faiblesses des dispositifs locaux, de définir des enjeux territoriaux, et d'identifier des besoins sociaux existants, émergents, mal couverts. Cependant, l'ABS établit des préconisations seulement car, bien que chargée d'éclairer les partenaires sociaux et décideurs politiques sur les problèmes territoriaux, l'action sociale municipale (ou intercommunale le cas échéant) ne peut se substituer aux compétences exercées par les autres acteurs ce qui peut rendre impossible, pour des raisons évidentes, la transformation de l'observation en action. En effet, suite à la décentralisation, aucun acteur n'assure aujourd'hui la cohérence globale des politiques des publics relevant de l'action sociale (personnes âgées et personnes en situation de handicap notamment dont les parcours sont marqués par la grande proximité entre champ du social et du médico-social), limite que nous proposons de dépasser dans le cadre de cette recherche-intervention. Ce manque de coordination révèle ainsi des tensions et contradictions stratégiques dans la conduite des politiques sociales, secteur caractérisé par l'intervention d'un grand nombre d'acteurs, et peut limiter les efforts réalisés dans la caractérisation d'objectifs communs, de problématiques prioritaires partagées.

Compte tenu de l'état d'avancement de nos travaux sur le terrain, du cloisonnement actuel des pratiques et métiers de l'action sociale territoriale, et de notre volonté d'impulser de nouvelles méthodes de coopération entre les parties prenantes, nous focalisons notre analyse, dans le cadre de la première ABS, sur les séquences initiales du pilotage, c'est-à-dire la reformulation d'objectifs stratégiques partagés (Carassus *et al.*, 2014), essentiels à la cohérence future de l'action sociale locale, dont la méthode est exposée ci-après. Afin de répondre aux attentes des acteurs des terrains précédemment évoqués, nous avons proposé

une méthode exploratoire, mettant en perspective l'offre et la demande sociale territoriale, l'idée étant de faire progressivement monter les structures en compétences sur les pratiques d'évaluation et de pilotage. L'obligation pour les CCAS/CIAS de réaliser une analyse des besoins sociaux est nouvellement encadrée par le décret du 21 juin 2016. A l'origine obligatoire tous les ans, elle est désormais limitée à la production d'un portrait sociodémographique en début de mandat, avec la possibilité de décliner les années suivantes des analyses thématiques complémentaires. Si le décret du 21 juin 2016 sacrifie la dimension pluriannuelle de l'outil rendant les diagnostics thématiques facultatifs et amputant potentiellement l'outil de son rôle de veille sociale, le législateur ne concède aucune simplification administrative sur la dimension partenariale de l'ABS : « *ce diagnostic est établi avec l'ensemble des partenaires, publics ou privés, qui participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social* » (décret n°2016-824). Cette obligation fait ainsi largement écho à l'exigence d'un pilotage partenarial des politiques sociales territoriales et au cadre conceptuel retenu centré sur la gouvernance collaborative (Lévesque, 2012). Suite à ces bouleversements législatifs, nous avons pris le parti, en accord avec les structures étudiées, de conserver le caractère annuel de l'ABS en suivant les préconisations de l'UNCCAS, c'est-à-dire : une première ABS globale et stratégique en charge de définir collectivement des priorités d'actions par public puis les années suivantes, la déclinaison de fiches thématiques partagées adaptant l'offre sociale territoriale aux besoins sociaux.

Pour rejoindre les analyses de Fouquet (2010), à l'aide de statisticiens du Système d'Information Géographique et d'Observation Territoriale (SIGOT) de la ville de Pau, nous avons endossé le rôle de l'expert en charge de « *fournir les éléments du constat* », recensés dans le cadre d'un panorama social produit pour chaque collectivité s'intéressant à toutes les cibles relevant de l'action sociale (personnes âgées, personnes en situation de handicap, personnes fragiles, jeunesse, enfance et familles). A l'issue de l'analyse de ce portrait démographique et social, et considérant les besoins dans des contextes spatiaux et temporels particuliers, les éléments sont ensuite portés au débat : d'une part, pour passer du stade du constat à la formulation du jugement et de la pertinence du dispositif par chacune des parties prenantes « *selon son propre point de vue et ses valeurs* » (Fouquet, 2010) ; d'autre part, pour conférer une dimension qualitative à l'outil (Naro, 2010 ; Salais, 2010, 2011). A titre d'illustration, nous souhaitons revenir sur les phases de nos travaux sur le terrain.

Un premier travail de recensement de l'offre sociale (institutionnelle, associative et privée) a été effectué par le chercheur pour à la fois comprendre le fonctionnement de l'offre sur les territoires mais aussi pour identifier les acteurs majeurs à mobiliser dans le cadre de la gouvernance collaborative future. Le second exercice consiste en la réalisation d'un premier diagnostic sociodémographique, construit tant dans le choix des indicateurs que dans l'obtention des données, avec les partenaires retenus par chacune des collectivités. Par exemple, celui du CCAS de Pau a été construit grâce à la mobilisation de nombreux acteurs : l'Insee et les comparateurs de territoires du bureau d'études COMPAS ; le Conseil Départemental des Pyrénées-Atlantiques ; l'Observatoire régional des situations de fragilité et l'Unité de Service Social de

Pau de la CARSAT Aquitaine ; la CAF Béarn et Soule (via le SIGOT de la ville de Pau) ; la MDPH des Pyrénées-Atlantiques ; le Pôle Emploi de Pau et l'Observatoire de l'emploi du Pôle Emploi Aquitaine ; la Mission Locale pour les Jeunes de Pau ainsi que le département développement social de la Ville de Pau. 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 décisionnaire politique, au regard du partage des constats mais également de l'expertise de chacun. Pour les raisons évoquées plus haut et 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 de la façon suivante :

- D'une part, une analyse complémentaire des éléments de diagnostic élargie aux services communaux ou intercommunaux concernés par les problématiques des publics évalués.
- D'autre part, une analyse finale mobilisant les partenaires producteurs de données, ceux jugés incontournables par les acteurs, ainsi que les membres siégeant au Conseil d'Administration du CCAS/CIAS, composé paritairement d'élus et de représentants de la société civile œuvrant pour le développement social du territoire.

En effet, pour des raisons d'efficacité dans la présentation, l'animation des temps d'échange puis la production des orientations, et compte tenu du très grand nombre d'acteurs intervenant sur les politiques sociales des territoires étudiés, nous avons dû nous résoudre à segmenter les phases de travail collectif. Une présentation finale en présence de tous les acteurs permettra de valider les apports conglomérés des partenaires.

Sur la base de techniques d'animation participatives, ces temps d'échange nous permettent dans une optique de production coopérative et de partage des constats, de relever par public relevant de l'action sociale, les problématiques prioritaires de l'action sociale territoriale. Finalement, nous cherchons à redéfinir des objectifs cohérents du point de vue des usagers et de leurs parcours de vie. Concrètement, nous cherchons à répondre aux questions suivantes :

- Est-ce-que l'offre proposée par le CCAS et ses partenaires répond à l'évolution des besoins du territoire dans le temps et l'espace ?
- Qui sont les usagers qui ne peuvent pas accéder à l'offre actuelle et pour quelles raisons ?
- Emerge-t-il de nouveaux profils d'usagers, de nouvelles situations récurrentes auxquels l'offre actuelle, potentiellement inadaptée, peine à répondre ?

En dehors des éléments conceptuels déjà cités, l'analyse est d'autant plus intéressante à produire de manière collective pour au moins deux raisons :

- Le CCAS/CIAS a la charge de produire le rapport d'ABS pour tous les besoins sociaux, quelles que soient ses compétences. Sa capacité d'expertise est donc limitée.
- Globalement, les compétences managériales de proximité souffrent d'un manque de vision sur l'évolution globale des problèmes sociaux

territoriaux ce qui nécessite de faire appel à d'autres compétences externes à l'organisation.

Enfin, dans un troisième temps, 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 Guenoun (2010, 2016) propose de conceptualiser la mesure de la qualité perçue des services spécifiquement dans l'environnement public, à travers 6 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 ; de type 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. Pour cette première ABS, la dynamique des besoins recensés auprès des bénéficiaires, de manière complémentaire à la mobilisation des parties prenantes, sera suivie dans le cadre de la déclinaison des fiches thématiques, d'une consultation plus large et qualitative des usagers à l'occasion de la reconstruction de l'offre sociale territoriale.

CONCLUSION

Pour conclure, il est important de noter que la présentation et l'animation des groupes de travail constitue pour le chercheur les facteurs clés de succès de la démarche puisqu'ils invitent les partenaires pour la première fois sous l'impulsion des CCAS/CIAS (acteur territorial de référence de l'action sociale), dans un processus « *bottom-up* », à partager des constats portant sur l'évolution des problématiques sociales auxquelles ils sont confrontés, et à débattre sur les priorités. Nous constatons, après un an et demi de recherche-intervention, la difficulté de rassembler acteurs institutionnels, associations, professionnels et élus autour de ce projet commun, pourtant essentiel à la cohérence future de l'action sociale locale. En effet, le changement organisationnel ne se décrète pas, il doit être souhaité et piloté par la collectivité pour être mis en place progressivement. Mais, arrivés à la phase de partage de constats et de définition des orientations, nous prenons la mesure de l'importance de ce décloisonnement des organisations sociales intervenant sur le même type de politique publique. Finalement, ouvrir le pilotage aux dimensions externes de l'organisation lui confère une nouvelle portée, le dynamisant, le rendant réellement « *utile* » pour mobiliser les acteurs dès la formulation des objectifs. La nécessité de mettre en place au niveau territorial, une gouvernance collaborative des politiques sociales a largement été explicitée au long de cet article, mobilisée avant tout pour apporter davantage de cohérence dans le pilotage de ces politiques sectorielles, alors même que nous assistons à une augmentation des besoins sociaux obligeant les acteurs à faire rapidement évoluer cette situation.

BIBLIOGRAPHIE

Articles

Alcaras, J.-R., Marchand, C., Marrel, G., and Nonjon, M. (2011). La « performance sociale » comme horizon ? Les directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales et leurs perceptions de la managérialisation. *Revue Française D'administration Publique* 757–771.

Benamouzig, D. (2010). L'évaluation des aspects sociaux en santé. La formation d'une expertise sociologique à la Haute Autorité de santé. *Revue française des affaires sociales* 187–211.

Blondel, F. (2009). L'aggiornamento de l'évaluation dans le champ de l'action publique : entre raison gestionnaire et exigence démocratique. *Nouvelle Revue de Psychosociologie* 71–87.

Bouquin, H. (1996). Pourquoi le contrôle de gestion existe-t-il encore? *GESTION-MONTREAL- 21*, 97–103.

Bourguignon, A. (1997). Sous les pavés la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance. *Comptabilité - Contrôle - Audit Tome 3*, 89–101.

Casey, W., Peck, W., Webb, N.J., and Quast, P. (2008). Are we driving strategic results or metric mania? Evaluating performance in the public sector. *International Public Management Review* 9, 90–106.

Chanut, V. (2010). Pour un agir évaluatif. Libre propos. *Revue Française Des Affaires Sociales* 51–70.

Chanut, V., Chomienne, H., and Desmarais, C. (2015). Pratiques valorielles et management public. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 81, 235–242.

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.

Gibert, P. (2010). Contrôle et évaluation, au-delà des querelles sémantiques, parenté et facteurs de différences. *Revue Française Des Affaires Sociales* 71–88.

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.

Guenoun, M., Goudarzi, K., and Chandon, J.-L. (2016). Construction et validation d'un modèle hybride de mesure de la qualité perçue des services publics (QSP). *Revue Internationale Des Sciences Administratives* 82, 223–243.

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

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

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.

Lux, G. (2016). Les représentations de la performance des directeurs d'Établissements et Services Médico-Sociaux. *RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise* 46–68.

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.

Maurel, C., Carassus, D., Favoreu, C., and Gardey, D. (2014). Characterization and definition of public performance : an application to local government authorities. *Gestion et Management Public* 2, 23–44.

Moison, J.-C. (2010). L'évaluation du changement organisationnel par l'approche de la recherche intervention. L'exemple des impacts de la T2A. *Revue Française Des Affaires Sociales* 213–226.

Moulin, M. (2006). The design of an alternative Balanced Scorecard framework for public and voluntary organisations. *Perspectives on Performance* 5, 10–12.

Perrier, G. (2013). « Mettre l'utilisateur au cœur du dispositif » ? Regards croisés sur quatre maisons départementales des personnes handicapées. *Terrains & Travaux* 93–112.

Pesqueux, Y. (2006). Le “ nouveau management public ” (ou New Public Management).

Poincelot, É., and Wegmann, G. (2005). Utilisation des critères non financiers pour évaluer ou piloter la performance : analyse théorique. *Comptabilité - Contrôle - Audit Tome 11*, 109–125.

Rose-Ackerman, S. (2011). Étude d'impact et analyse coûts-avantages : qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives ? *Revue Française D'administration Publique* 787–806.

Sabatier, P.A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research : a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy* 6, 21–48.

Salais, R. (2010). Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance. *Revue Française Des Affaires Sociales* 129–147.

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

Savignat, P. (2006). Responsabilité sociale et secteur public : l'exemple du système hospitalier en France. *Gestion* 31, 134–138.

Savignat, P. (2009). Le travail social aux défis du néolibéralisme. *Le Sociographe* 21–29.

Serre, D. (2011). Gouverner le travail des assistantes sociales par le chiffre ? *Informations Sociales* 132–139.

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

Communications et colloques

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 Contrôle de Gestion Pour Les Services Publics?*, (Aix-en-Provence).

David, A. (2000). La recherche intervention, un cadre général pour les sciences de gestion? In *IX Conférence International de Management Stratégique*, (Montpellier).

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

Piquée, C., and Suchaut, B. (2002). L'évaluation externe au service d'une politique locale : l'exemple d'un dispositif d'accompagnement à la scolarité. (Lille: Société française de l'évaluation).

Ouvrages et chapitres de livres

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

Bouckaert, G., and Halligan, J. (2007). *Managing performance : International comparaisons* (Routledge).

De Bruijn, H. (2007). *Managing performance in the public sector* (New-York: Routledge).

Enjolras, B. (2008). *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé* (Peter Lang).

Gibert, P. (1980). *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*.

Hopwood, A.G. (1976). *Accounting and human behavior* (Prentice Hall).

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.

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

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

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

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.

Pressman, J.L., and Wildavsky, A.B. (1973). Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes (University of California Press).

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.

Rapports et publications gouvernementales

Blaison, E., Haudier, B., Lebourgeois, M., and Mazars, A. (2016). Contingence des moyens financiers et progression de la demande sociale : quelles conséquences pour les CCAS/CIAS ? (INET).

Valls, M., and Touraine, M. (2016). Décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

Thèses

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.