



**HAL**  
open science

## Quels modes de gouvernance pour l'évaluation des politiques sociales locales ? Le cas du département du Gers

Mathilde Collinet-Ourthe, David Carassus, Pierre Marin

### ► To cite this version:

Mathilde Collinet-Ourthe, David Carassus, Pierre Marin. Quels modes de gouvernance pour l'évaluation des politiques sociales locales ? Le cas du département du Gers. Colloque de la Société Française d'Evaluation, Jun 2019, Bordeaux, France. hal-02427790

**HAL Id: hal-02427790**

**<https://univ-pau.hal.science/hal-02427790>**

Submitted on 4 Jan 2020

**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.



*Quels modes de gouvernance pour l'évaluation des politiques  
sociales locales ?*

*le cas du département du Gers*

Mathilde Collinet-Ourthe sous la direction de  
David Carassus et Pierre Marin

Journées Françaises de l'Évaluation –  
Jeudi 13 juin 2019

**IAE** PAU-BAYONNE  
Ecole Universitaire  
de Management

 **IVERSITÉ**  
DE PAU ET DES  
PAYS DE L'ADOUR

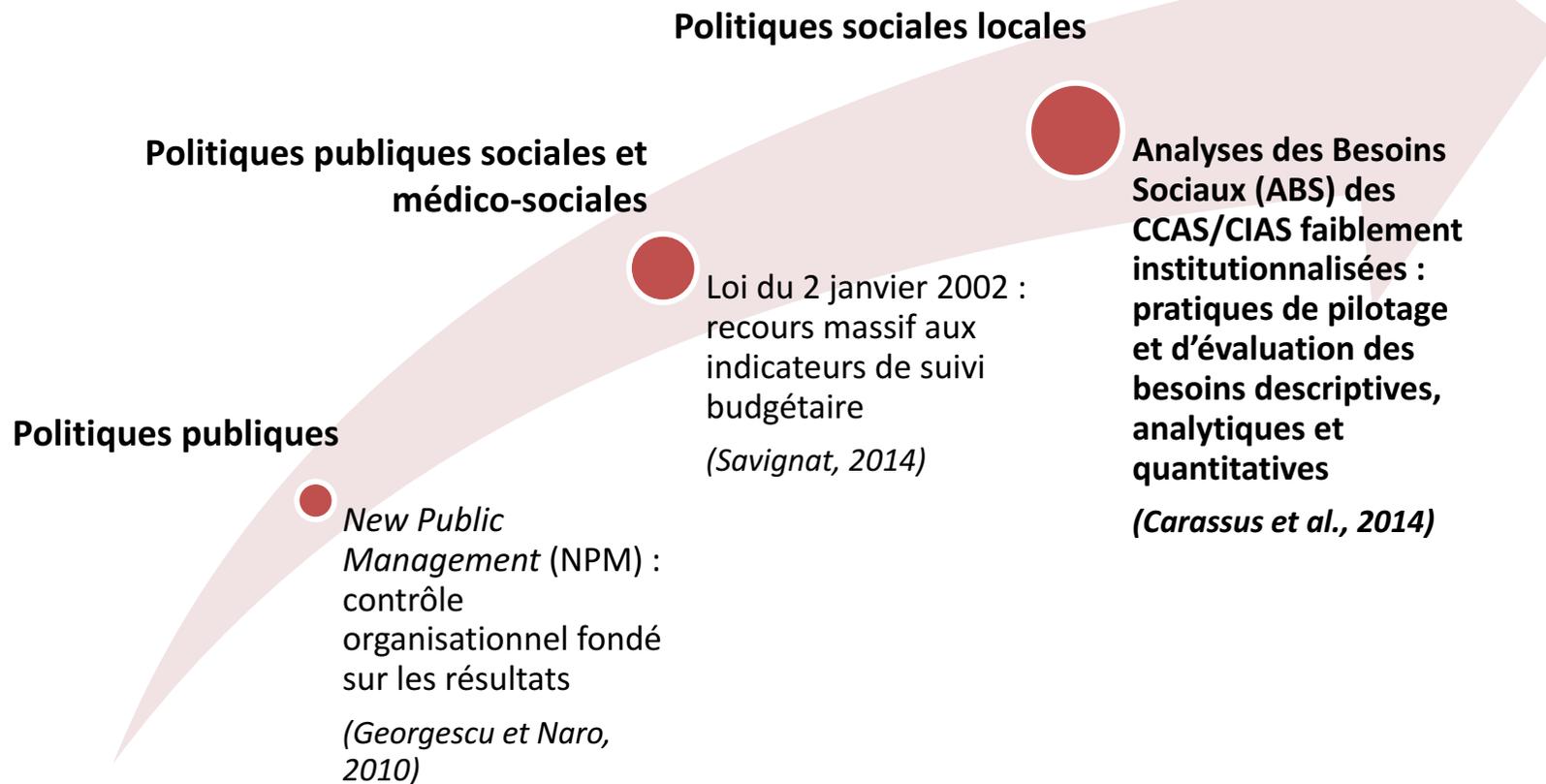
# SOMMAIRE

1. **Contexte et enjeux de la recherche**
2. Problématique générale et cadre conceptuel de la recherche
3. Méthodologie de la recherche
4. Résultats obtenus
5. Discussion de la recherche

## Le contexte contraint et décentralisé des politiques publiques...



## ... modèle des pratiques de pilotage centrées sur le contrôle des moyens



## De la nécessité d'ouvrir la voie du « développement social local »

- « *Le [nécessaire] **renouvellement de la pensée stratégique*** » dans les organisations publiques (FOUCHET, 1999) pour mieux évaluer
  - Orientation de la démarche stratégique vers des logiques environnementales et territoriales (FOUCHET, 1999), processuelles et contextuelles (PETTIGREW, 1992) intégrant les partenaires et l'évolution des besoins de la population :  
*« Les systèmes et outils de planification doivent s'adapter à un environnement pluraliste où le pouvoir est réparti entre plusieurs acteurs »* (RIDER, 1992)
  
- Le nécessaire **renouvellement de « l'action sociale vers le développement social »** (GALLAY *et al.*, 2013)
  - Mieux appréhender les besoins sociaux avec une logique de réponse préventive, au-delà de la logique curative ; mieux appréhender l'animation des forces locales :  
*« Le développement social local montre [...] que la prévention peut retrouver la totalité de son sens au service d'un projet territorial, qui dépasse une approche parcellisée de l'action publique »* (BOURQUE, 2013)
  
- Le nécessaire **renouvellement du « Département-providence »** (LAFORE, 2013 ; AVENEL, 2017)
  - Un chef de file se heurtant à la fragmentation des compétences des acteurs en matière d'action sociale :  
*« Ce rôle l'installe dans une posture d'animateur et de manager fonctionnel sans autorité hiérarchique, mais son leadership se révèle très incertain »* (AVENEL, 2017)

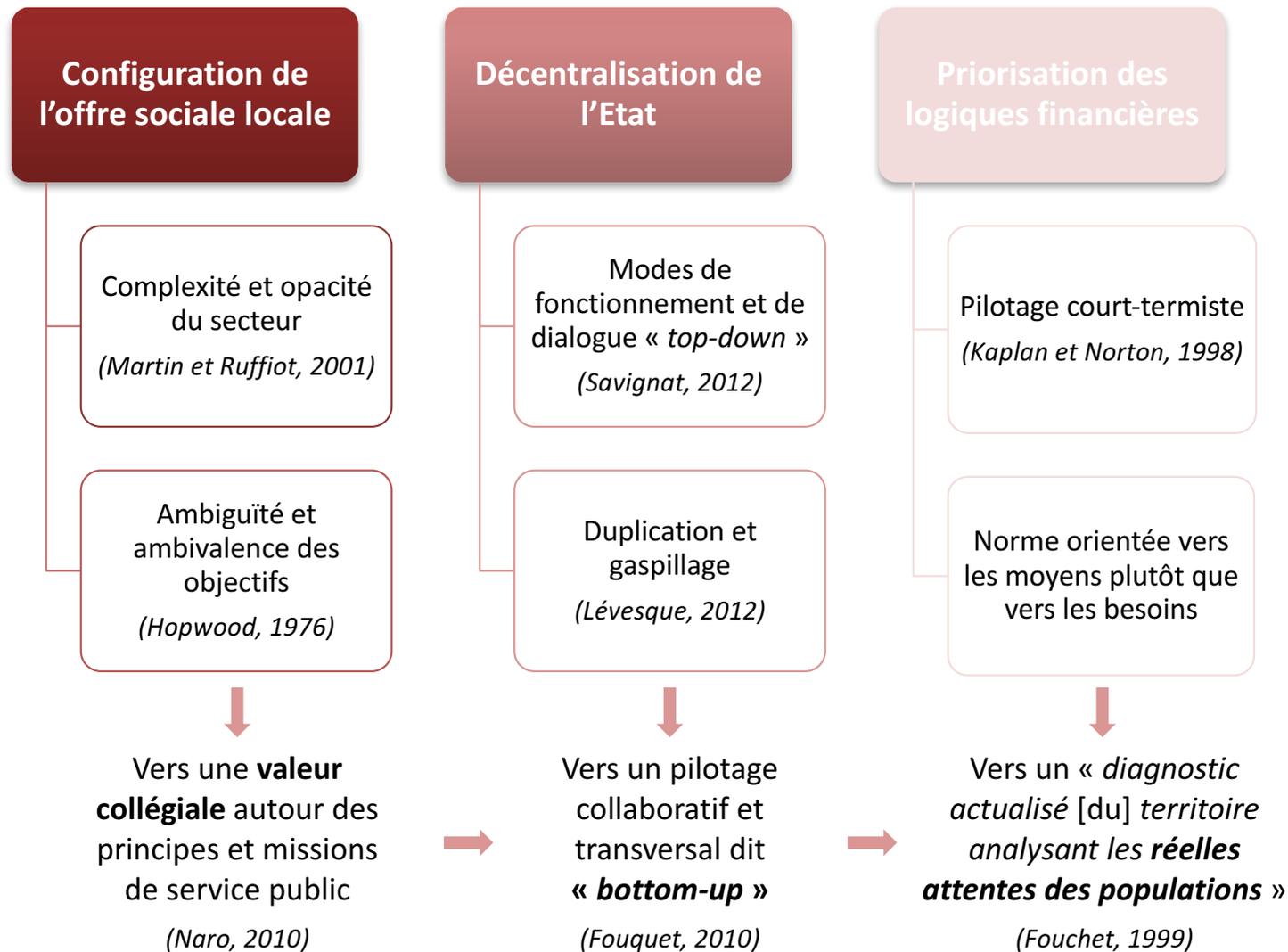
# SOMMAIRE

1. Contexte et enjeux de la recherche
- 2. Problématique générale et cadre conceptuel de la recherche**
3. Méthodologie de la recherche
4. Résultats obtenus
5. Discussion de la recherche

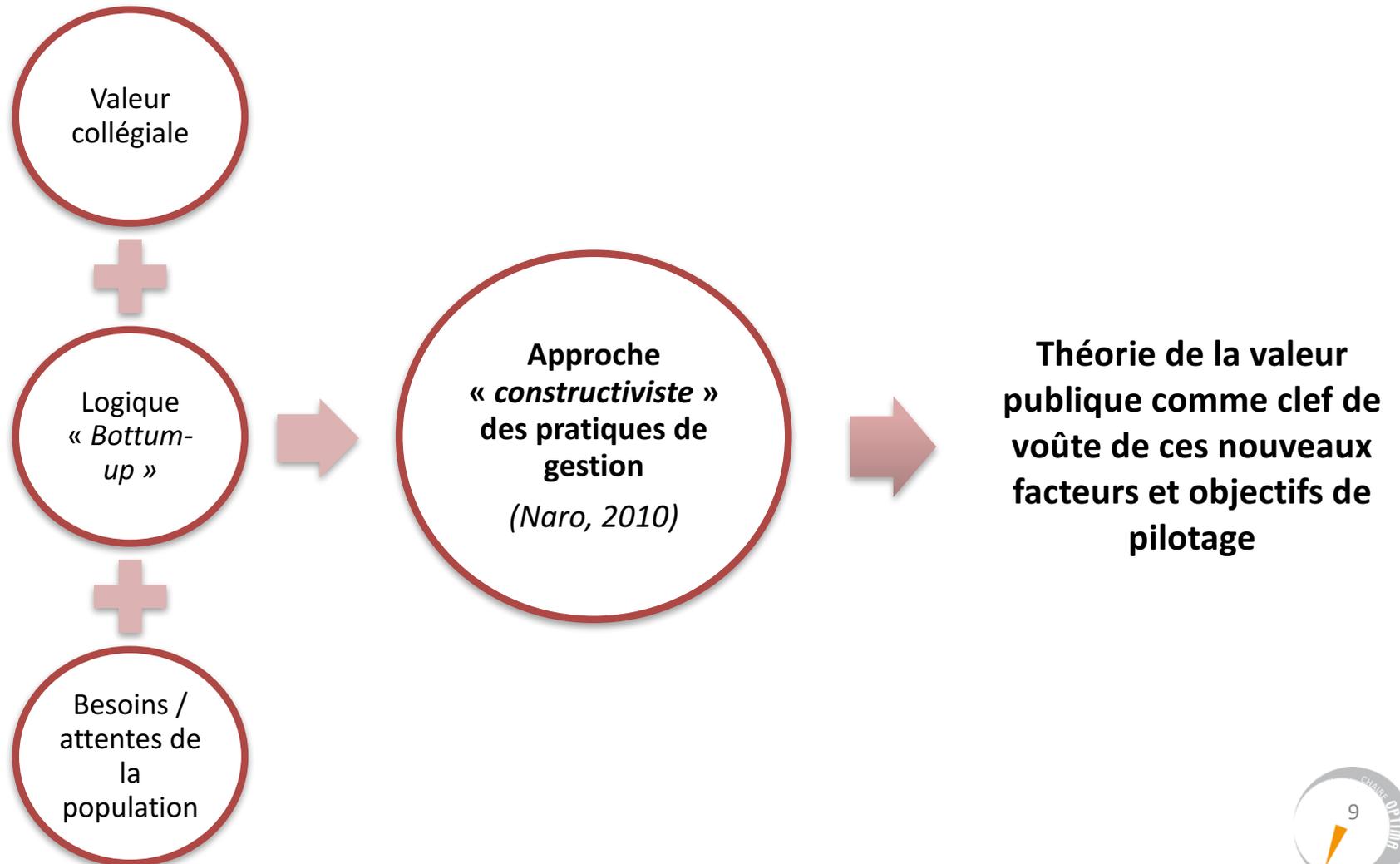
# Comment **améliorer** les modes **d'évaluation** de la politique sociale locale ?

Autrement dit, comment mieux  
inter-relier gouvernance  
collaborative et évaluation des  
politiques sociales ?

### 1. Du NPM à la théorie de la valeur publique : le pilotage et l'évaluation des politiques sociales en quête de cohérence



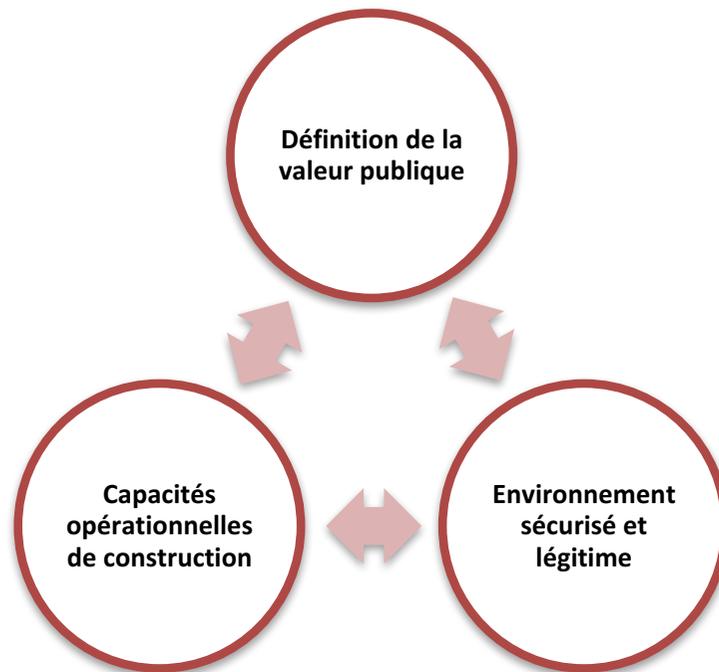
### 1. Du NPM à la théorie de la valeur publique : l'émergence d'approches renouvelées en sciences de gestion



### 1. Du NPM à la théorie de la valeur publique : la gouvernance collaborative au service d'un pilotage renouvelé des politiques sociales locales

#### Triangle stratégique de la valeur publique

(F. Moore, 1995)



➤ **Construction collective** de la valeur publique par la délibération du réseau de parties prenantes (Stoker, 2006)

➤ **Rénovation** des possibilités d'action dépassant les intérêts organisationnels individuels (Boltanski et Chiapello, 1999 ; Enjolras, 2008)

« *L'approche de la valeur publique mise sur une coordination et une intégration territoriales des politiques et des initiatives de développement social local et de prévention en faisant appel à une gouvernance collaborative ou partenariale* » (Côté, Lévesque et Morneau, 2009 cités par Bourque, 2013)

### 2. La gouvernance comme modalité de pilotage du réseau de parties prenantes : état de l'art et sous-questions de recherche

➤ La gouvernance territoriale peut être définie comme « *un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles unissant des acteurs géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème ou de la réalisation d'un projet local de développement* » (GILLY et PERRAT, 2003, cités par DUPUIS, 2015) ou de manière plus pragmatique comme « *tout l'arsenal des différentes formes de participation aux débats ou à la décision qui peut être mobilisé [...] qui permettent d'associer les acteurs* [du territoire] » (CHIA *et al.*, 2008)

- Moyen d'assurer l'animation, le pilotage et l'alignement des objectifs et projets individuels des parties prenantes vers un but commun (EHLINGER *et al.*, 2015)
- Mais des modalités concrètes peu étudiées devant la diversité de nature des réseaux territorialisés alors même que la gouvernance est garante de leur pérennité (LARDON *et al.*, 2008 ; EHLINGER *et al.*, 2015)



Quelles formes peuvent prendre ces réseaux territoriaux et comment sont-ils organisés ou imaginés ?

### 2. La gouvernance comme modalité de pilotage du réseau de parties prenantes : état de l'art et sous-questions de recherche

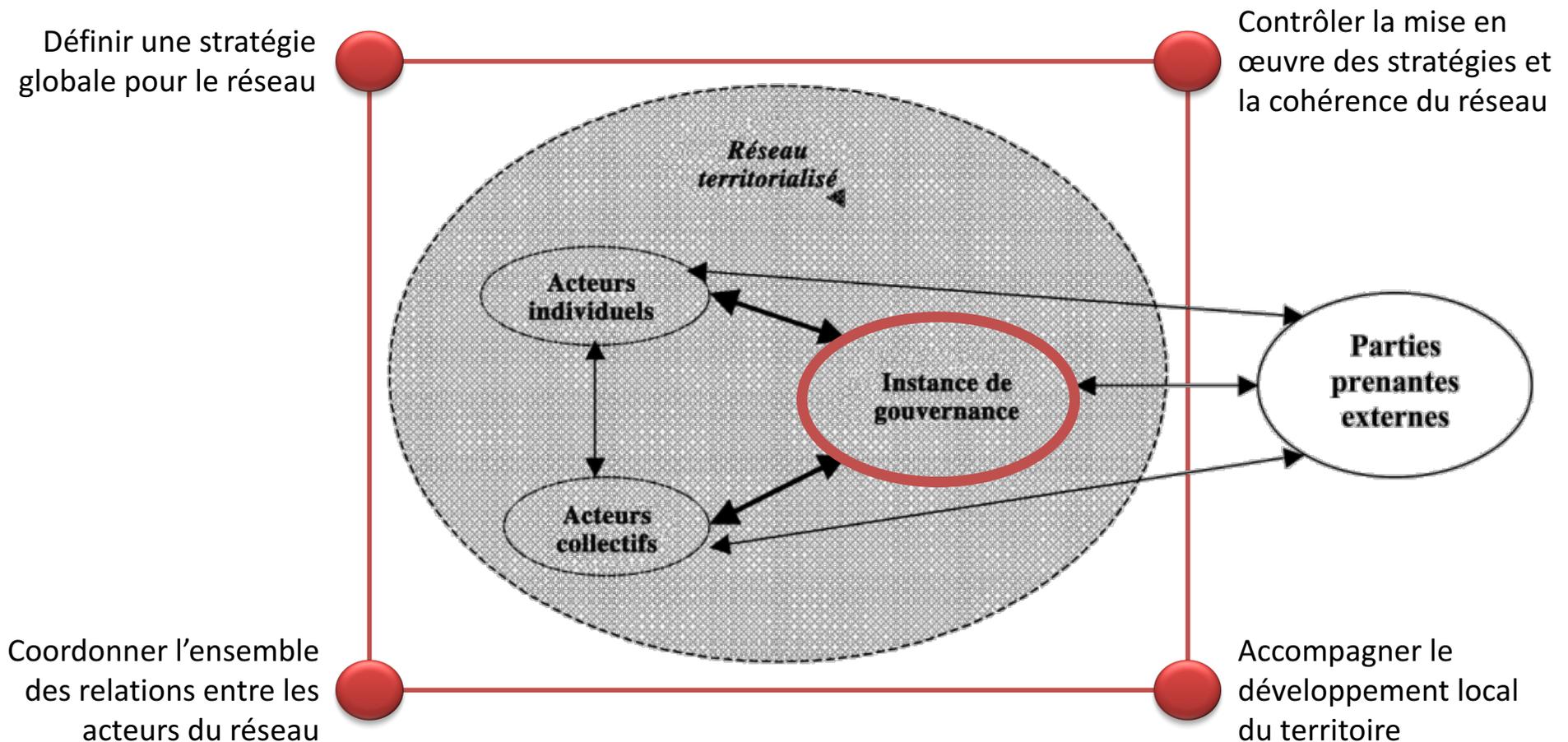
➤ De nombreuses recherches démontrent *a minima* la **nécessité d'un « effort de formalisation des structures et modalités de gouvernance »** (EHLINGER *et al.*, 2015) pour animer, faire vivre et pérenniser les réseaux de parties prenantes engagées dans un processus de production commun (BENASSI, 1995 ; HELMSING, 2001 ; ALBERTI, 2001 ; MENDEZ, 2005)

- Formalisation des finalités des structures de gouvernance des réseaux territorialisés : le triptyque « **conception coordination contrôle** » de FRERY (1997)
- Complété par la dimension d'« **accompagnement du développement territorial** » d'EHLINGER *et al.* (2007, 2015)



**Quelle formalisation expérimenter pour assurer la cohésion interne entre les acteurs du réseau, tout en permettant à la diversité et à la capacité à innover de s'exprimer ?**

### 2. La gouvernance comme modalité de pilotage du réseau de parties prenantes : vers la formalisation d'une structure de gouvernance territoriale



D'après EHLINGER *et al.*, 2015

↔ Liens de délégation, légitimation,  
↔ Liens autonomes

# SOMMAIRE

1. Contexte et enjeux de la recherche
2. Problématique générale et cadre conceptuel de la recherche
- 3. Méthodologie de la recherche**
4. Résultats obtenus
5. Discussion de la recherche

### La recherche-intervention comme vecteur de transformation formalisé et contextualisé de l'organisation

*« 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 »*

*(MOISDON 2010)*

- **Contextualisation et formalisation** du changement organisationnel (CAPPELLETTI, 2010)
- **Production de connaissance** en décrivant l'existant et en permettant le changement (DAVID, 2000)
- **Posture complexe et bicéphale du chercheur-intervenant** (PEREZ, 2008) oscillant entre :
  - L'implication de l'intervenant-expert dans la vie de l'organisation : compréhension, interactions, propositions, production
  - La neutralité et le détachement du chercheur : analyse du processus de recherche mis en place
  - Pourtant nécessaire afin de répondre aux objectifs méthodologiques et analytiques de notre objet de recherche

## La recherche-intervention comme modalité adaptée de compréhension du processus de gouvernance territoriale

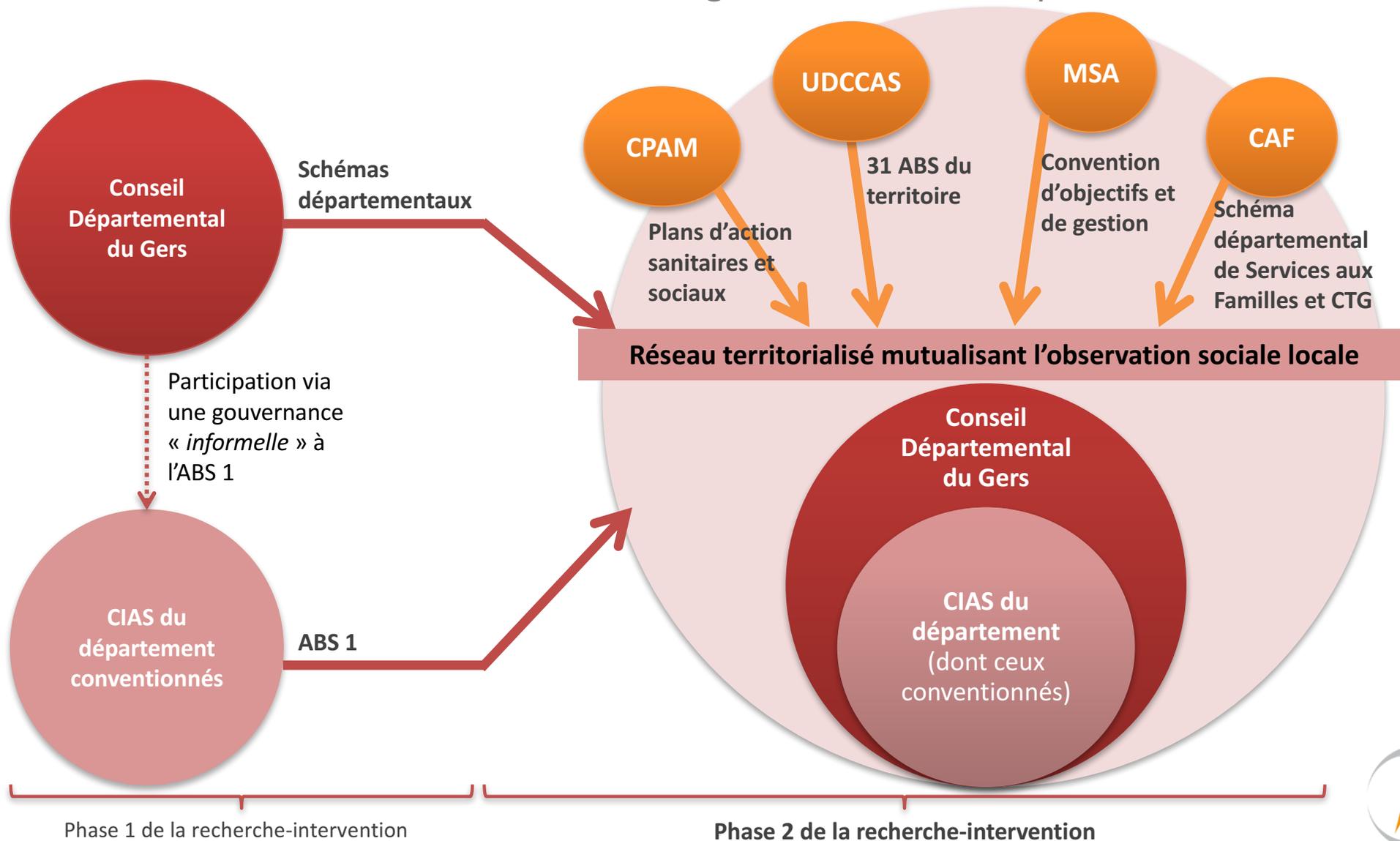
➤ « **Vers une 'technologie' de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur instruments et dispositifs de la gouvernance** » (CHIA *et al.*, 2008)

- Les auteurs proposent de développer les analyses qualitatives en « *recherche-formation-action* » pour faire émerger « *une science [transdisciplinaire] du développement territorial* » (LARDON *et al.*, 2008) et inviter les chercheurs à ouvrir la « *boîte noire* » de la gouvernance territoriale (EHLINGER *et al.*, 2015)

➤ « **La conception d'outils de gestion ad hoc** » (PEREZ, 2008) avec l'objectif d'une **refonte partagée de la valeur publique locale en matière de politiques de solidarités** (partage des constats, formulation collégiale des problématiques prioritaires, définition commune d'objectifs stratégiques)

- Tentative de rénovation des modes de pilotage d'un échantillon de trois CCAS/CIAS via la réalisation de l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) de leurs territoires : segmentation stratégique recensant l'ensemble de l'offre sociale territoriale ; diagnostics sociaux territoriaux et participatifs ; mesure quantitative des perceptions des usagers
- **Tentative de formalisation de la gouvernance multi-partenariale dans le Gers via la mutualisation de l'observation sociale locale : la Convention Territoriale Globale Gersoise des Solidarités (CTGGS)**

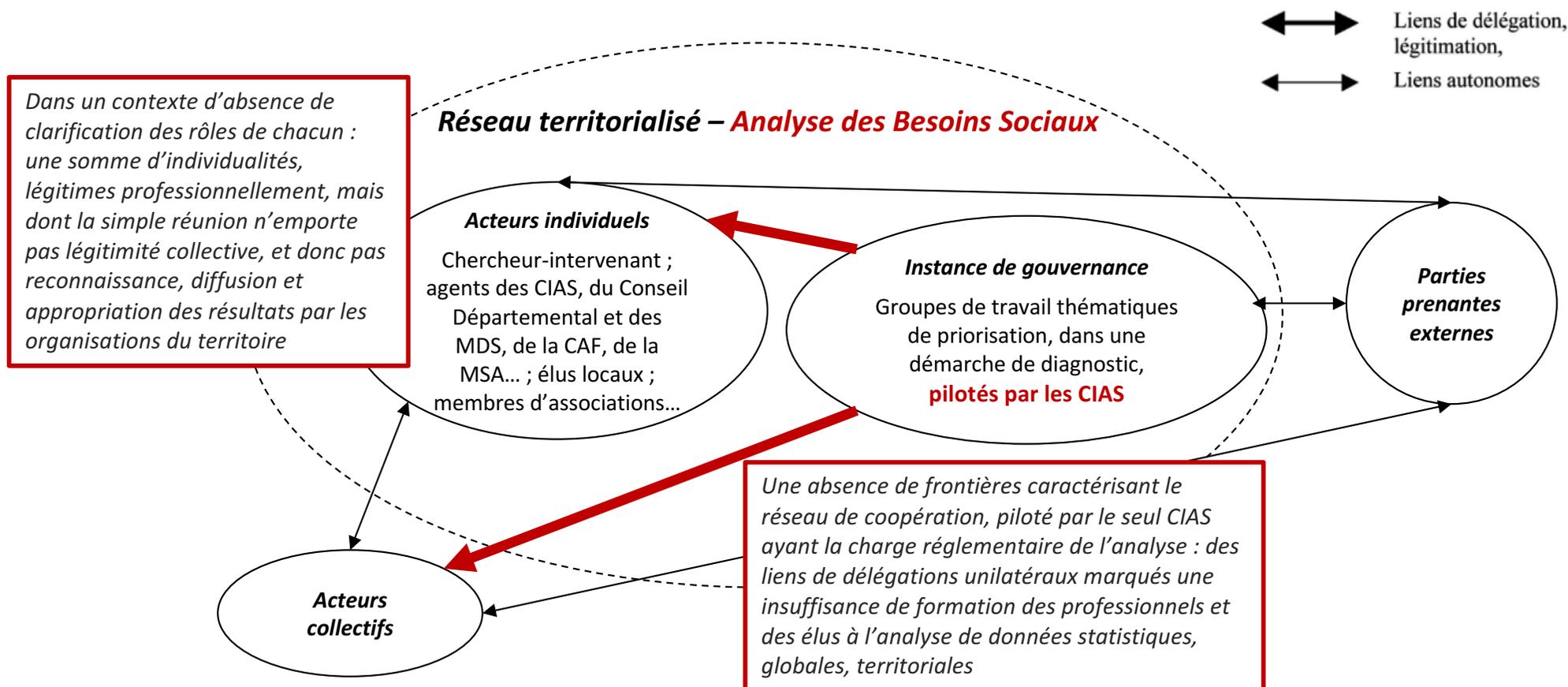
## Présentation du cas : formalisation de la gouvernance multi-partenariale dans le Gers



# SOMMAIRE

1. Contexte et enjeux de la recherche
2. Problématique générale et cadre conceptuel de la recherche
3. Méthodologie de la recherche
- 4. Résultats obtenus**
5. Discussion de la recherche

### Retour sur la démarche ABS au sein de 3 CIAS gersois : 1<sup>ère</sup> tentative d'évaluation collégiale des besoins sociaux locaux



**Une absence de liens de délégation réciproques combinée à un défaut de légitimité *ex ante* de l'instance de délibération**

### La CTGGS, un outil formalisé d'évaluation des demande/ offre sociales locales

LA CONVENTION  
TERRITORIALE  
GLOBALE  
GERSOISE  
DES SOLIDARITES

POURQUOI?

C'EST  
QUOI?

LES  
ENJEUX

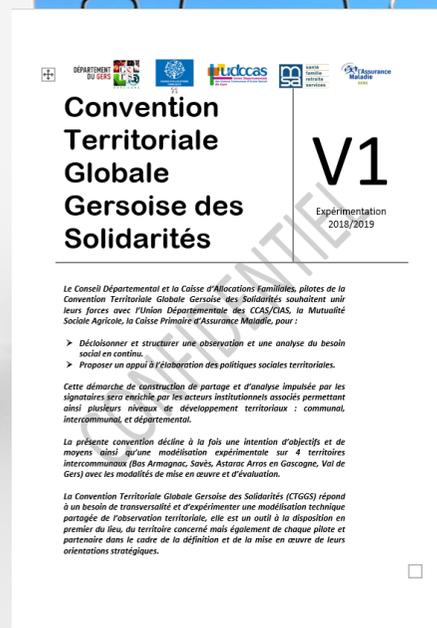
AVEC  
QUI?

QUELLES  
FINALITES?

COMMENT?

QUELS  
MOYENS?

QUEL  
SUIVI?



**Convention  
Territoriale  
Globale  
Gersoise des  
Solidarités** **V1**  
Expérimentation  
2018/2019

Le Conseil Départemental et la Caisse d'Allocations Familiales, pilotes de la Convention Territoriale Globale Gersoise des Solidarités souhaitent unir leurs forces avec l'Union Départementale des CCAS/GAS, la Mutualité Sociale Agricole, la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, pour :

- > Décisionner et structurer une observation et une analyse du besoin social en continu.
- > Proposer un appui à l'élaboration des politiques sociales territoriales.

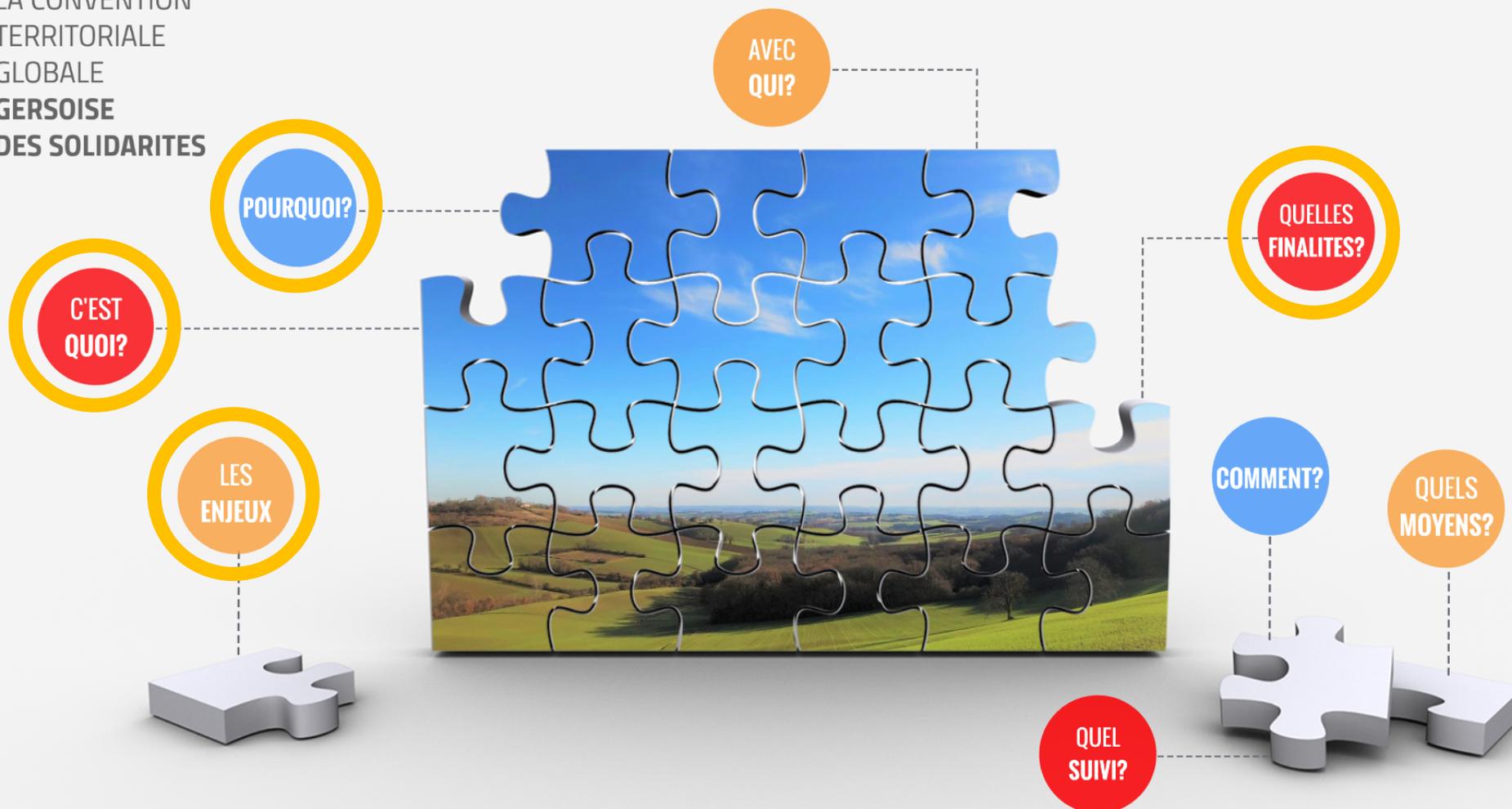
Cette démarche de construction de partage et d'analyse impulsée par les signataires sera enrichie par les acteurs institutionnels associés permettant ainsi plusieurs niveaux de développement territoriaux : communal, intercommunal, et départemental.

La présente convention décline à la fois une intention d'objectifs et de moyens ainsi qu'une modélisation expérimentale sur 4 territoires intercommunaux (Bas Armagnac, Savès, Astarac Arros en Gascogne, Val de Gers) avec les modalités de mise en œuvre et d'évaluation.

La Convention Territoriale Globale Gersoise des Solidarités (CTGGS) répond à un besoin de transversalité et d'expérimenter une modélisation technique partagée de l'observation territoriale, elle est un outil à la disposition en premier du lieu, du territoire concerné mais également de chaque pilote et partenaire dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de leurs orientations stratégiques.

### « Définir une stratégie globale pour le réseau »

LA CONVENTION  
TERRITORIALE  
GLOBALE  
GERSOISE  
DES SOLIDARITES



### « Définir une stratégie globale pour le réseau » - les enjeux partagés

#### Les spécificités d'un département rural à deux visages, au prisme de la question sociale


**DES DIFFICULTES ET  
CONTRAINTES...**

UNE POPULATION PEU  
NOMBREUSE ET VIEILLISSANTE

UN HABITAT DISPERSÉ, UNE  
MOBILITÉ COMPLEXE

DES COMPÉTENCES,  
RÔLES, PLACES ET  
FONCTIONS DES  
ACTEURS DE L'ACTION  
SOCIALE DIFFICILES À  
APPREHENDER

UNE DÉMOGRAPHIE  
MÉDICALE DÉFICITAIRE


**... MAIS AUSSI DES FORCES  
ET DES OPPORTUNITÉS**

UNE TERRITORIALISATION DE  
L'ACTION SOCIALE NAISSANTE  
ET DES ACTEURS MOBILISÉS

UNE MUTATION D'UN MODÈLE  
AGRICOLE EN CRISE MAIS DE  
FORTES PERSPECTIVES  
D'AVENIR AVEC LE  
DÉVELOPPEMENT DU BIO, DES  
CIRCUITS COURTS...

UNE DIVERSITÉ  
TERRITORIALE SOURCE  
DE RICHESSES

L'EST DU  
DÉPARTEMENT EN  
FORTE  
DYNAMIQUE  
SOCIALE ET  
ÉCONOMIQUE

« Définir une stratégie globale pour le réseau » - les objectifs (1)

# Décloisonner & structurer une analyse du besoin social



La réflexion de l'offre sociale au prisme du territoire intercommunal.



L'observation sociale partagée comme outil de connaissance et de coopération.

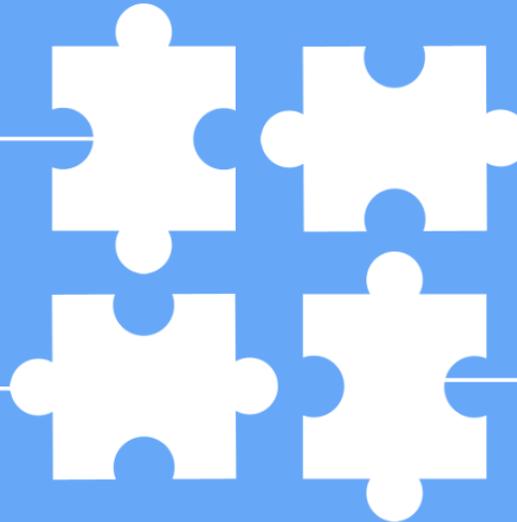


La nécessité de ré-impulser la participation citoyenne.

« Définir une stratégie globale pour le réseau » - les objectifs (2)

# Co-construire et partager les outils, les instances de réflexion

**1#** Augmentation de la demande sociale et objectivation des moyens



**2#** Crise de confiance démocratique

**3#** Territorialisation de l'action sociale

**4#** Partage et construction de l'ingénierie sociale et des données

« Définir une stratégie globale pour le réseau » - les finalités (1)

# Co-construire de la cohérence autour d'un projet social de territoire...

### Le Conseil Départemental

Le Schéma Départemental d'Action Sociale et  
les 6 Schémas Locaux d'Intervention Sociale



### L'UDCCAS et les CCAS/CIAS

Les 31 Analyses des Besoins Sociaux

### La Caf

Le Schéma Départemental des  
Services aux Familles

### La MSA / La CPAM

Les plans d'action sanitaires et sociaux

« *Définir une stratégie globale pour le réseau* » - les finalités (2)

# ... au prisme de l'analyse collégiale des besoins sociaux pour :

- 1 Territorialiser l'offre globale de services
- 2 Favoriser la coordination avec les collectivités territoriales
- 3 Donner du sens et gagner en efficience
- 4 Impulser des projets prioritaires en favorisant les complémentarités
- 5 Rationaliser les engagements contractuels

### « Coordonner l'ensemble des relations entre acteurs du réseau »

LA CONVENTION  
TERRITORIALE  
GLOBALE  
GERSOISE  
DES SOLIDARITES

AVEC  
QUI?

POURQUOI?

C'EST  
QUOI?

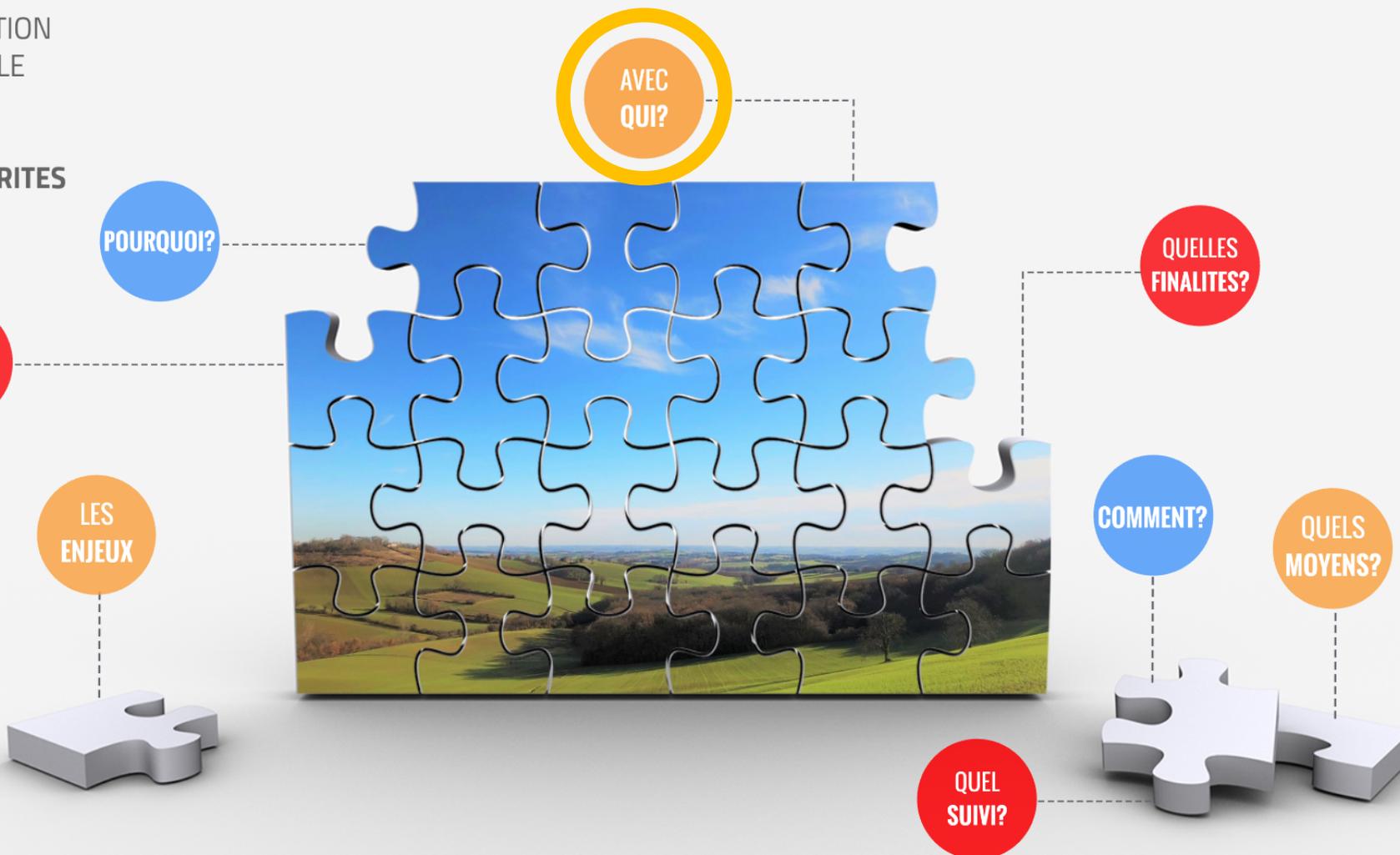
QUELLES  
FINALITES?

LES  
ENJEUX

COMMENT?

QUELS  
MOYENS?

QUEL  
SUIVI?



« *Coordonner l'ensemble des relations entre acteurs du réseau* » - le rôle des acteurs

# Croiser les expertises

Les acteurs des secteurs du social, du médico-social, du sanitaire portent l'**expertise technique**.

Les élus portent la **dimension stratégique et décisionnelle**.

Participation, animation

Participation

Le pilote et les co-pilotes portent les **outils de compréhension**.

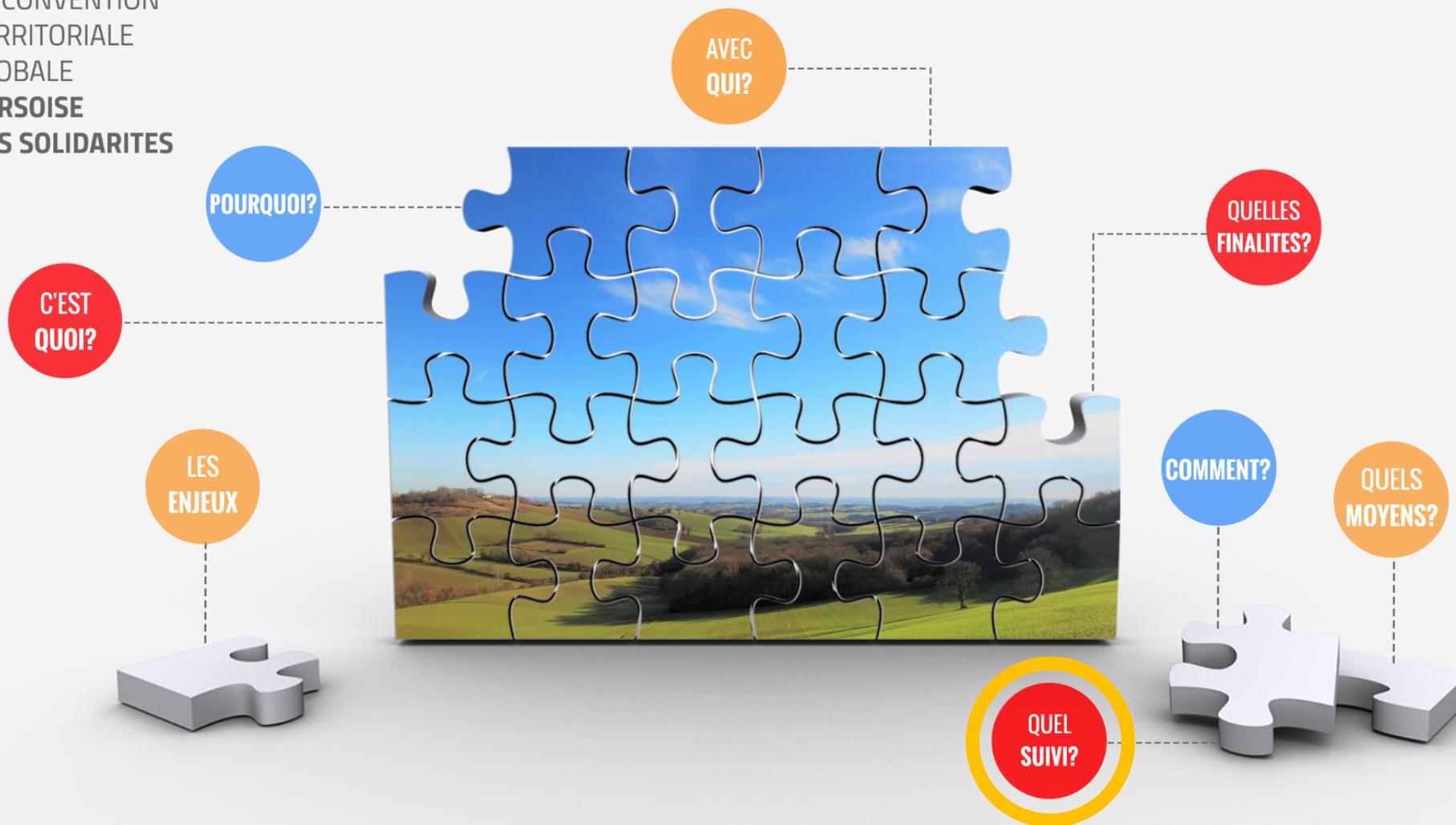
Les bénéficiaires, les aidants et les citoyens volontaires portent l'**expertise d'usage**.

Organisation, coordination, structuration

**Projet Social de Territoire**

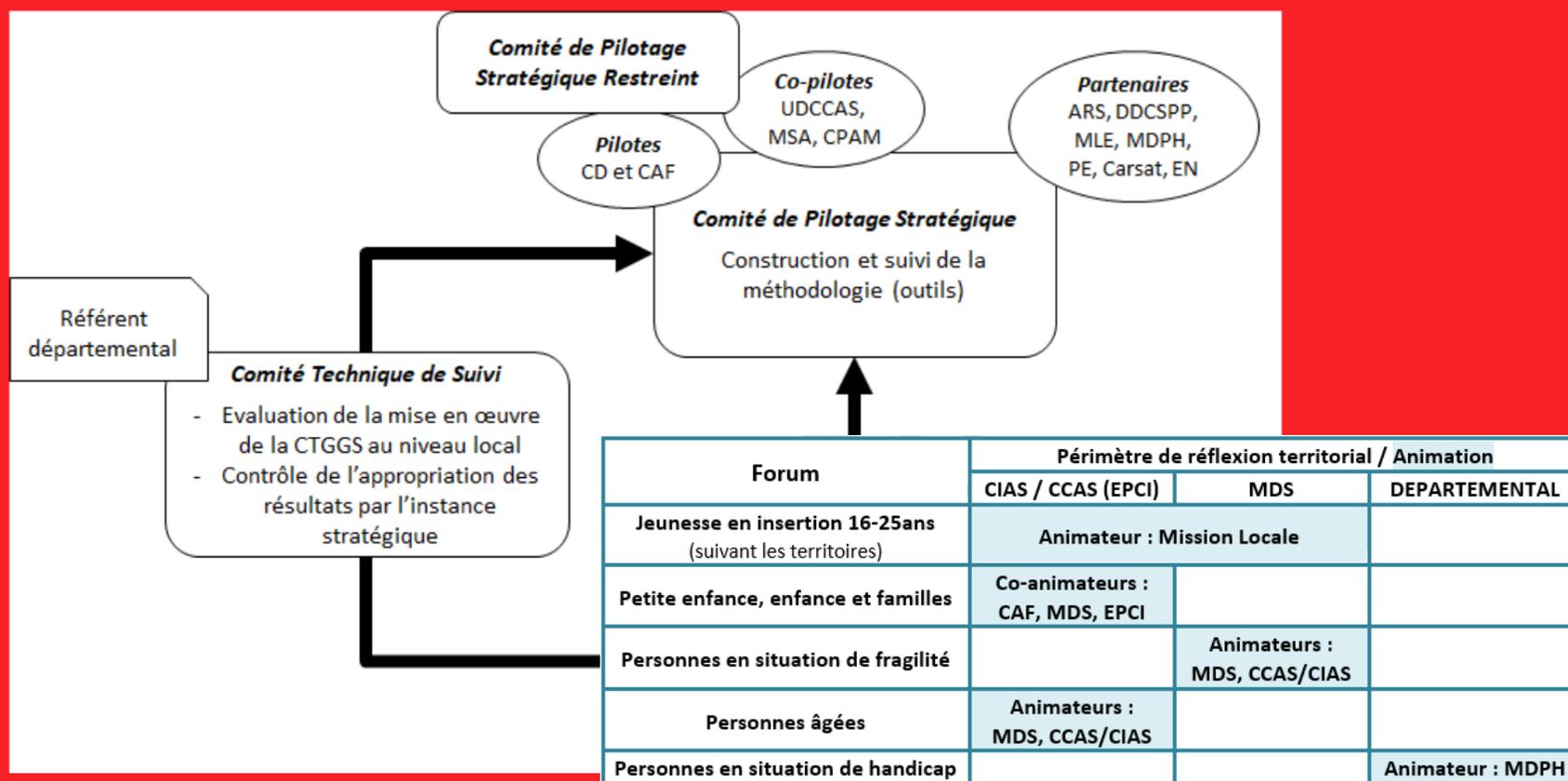
### « Contrôler la mise en œuvre des stratégies et la cohérence du réseau »

LA CONVENTION  
TERRITORIALE  
GLOBALE  
GERSOISE  
DES SOLIDARITES



« Contrôler la mise en œuvre stratégique et la cohérence du réseau » - les instances

# S'assurer de la bonne marche du projet de manière équitale entre les territoires



### « Accompagner le développement local du territoire »

LA CONVENTION  
TERRITORIALE  
GLOBALE  
GERSOISE  
DES SOLIDARITES

AVEC  
QUI?

POURQUOI?

C'EST  
QUOI?

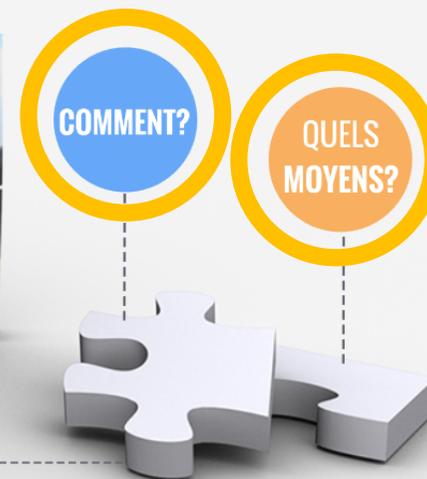
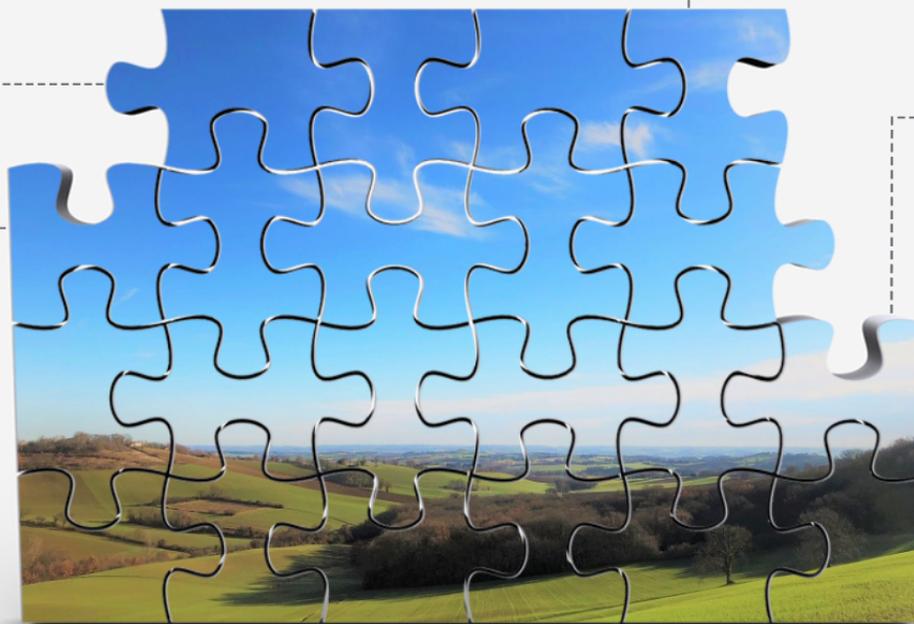
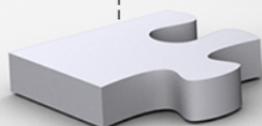
QUELLES  
FINALITES?

LES  
ENJEUX

COMMENT?

QUELS  
MOYENS?

QUEL  
SUIVI?

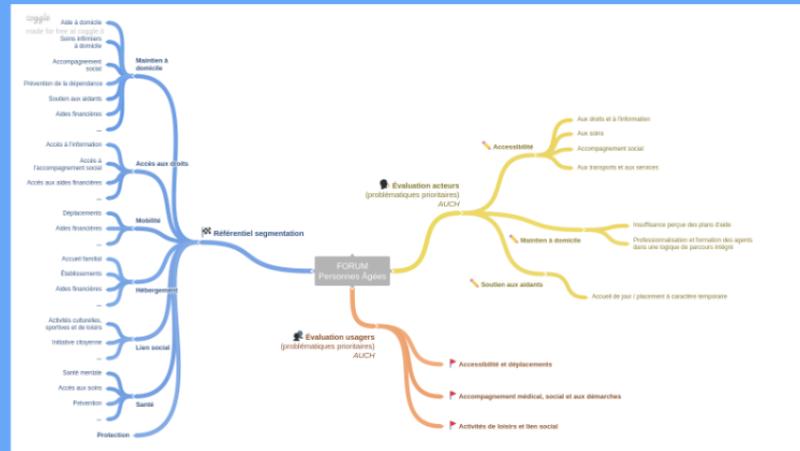


« *Accompagner le développement local du territoire* » - la boîte à outils

# Une méthodologie d'approche...



**1#**  
 Un référentiel  
 partagé de  
 l'offre  
 territoriale en  
 présence

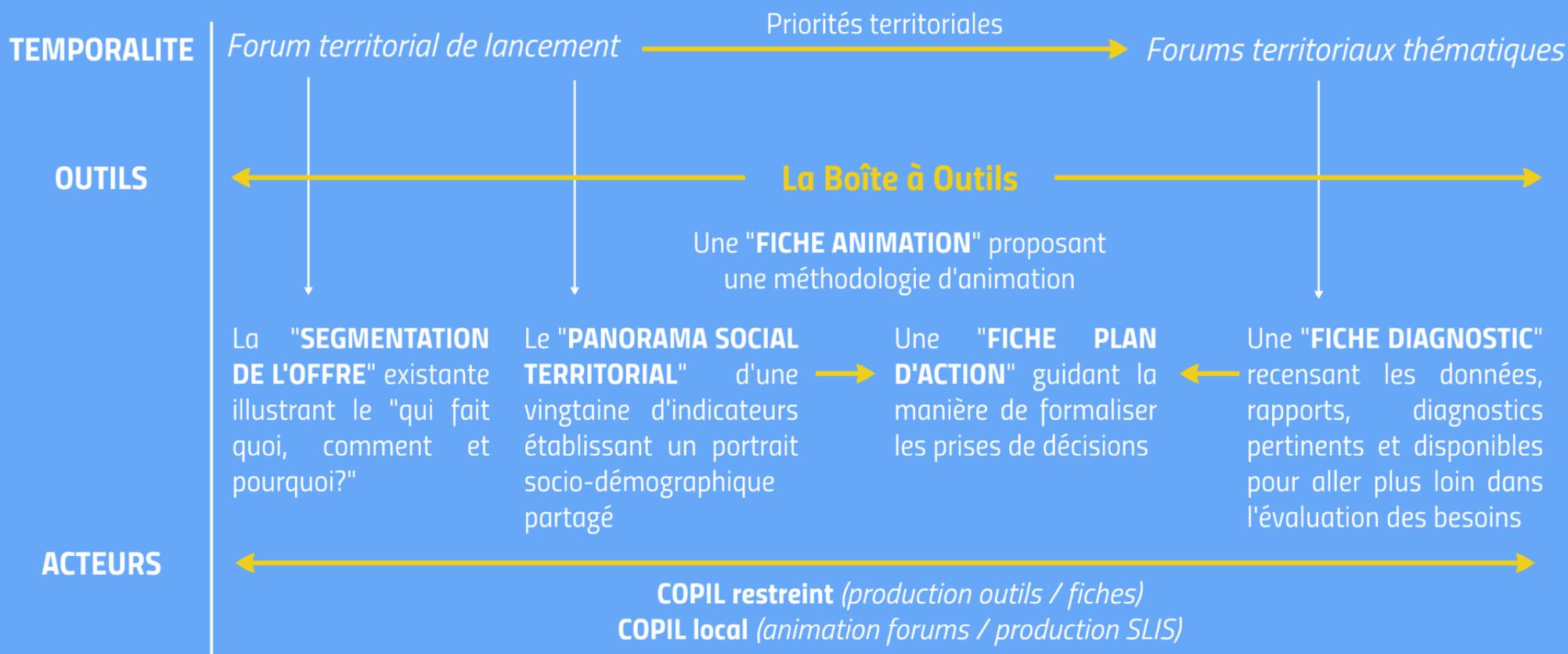


**3#**  
 Des forums thématiques locaux  
 croisant les expertises (technique,  
 politique & d'usage)  
 et les analyses (offre & demande)

**2#**  
 Un Panorama Social Territorial ouvert à tous à  
 l'échelle de chaque intercommunalité

« *Accompagner le développement local du territoire* » - la boîte à outils

# ... garantissant la souplesse d'organisation des forums



### « *Accompagner le développement local du territoire* » - les moyens

#### Des ressources et compétences mutualisées

##### Pour le CD 32 :

- Mobilisation de la DAST via les chefs de MDS
- Mise à disposition d'un référent départemental (co-financé CAF)
  - Mise à disposition de la BDT
- Mise à disposition de la ressource expertise des Directions
  - Financement du soutien méthodologique OPTIMA
  - Mobilisation du réseau GERS SOLIDAIRE
  - Financement possible de plans d'actions

##### Pour la CAF du Gers :

- Mise à disposition des conseillers techniques territoriaux
- Mise à disposition d'un référent départemental (co-financé CD 32)
- Mobilisation des coordonnateurs CAF / Contrat Enfance Jeunesse et des référents des centres sociaux
  - Financement possible de plans d'actions

UDCCAS

MSA

CPAM

### « *Accompagner le développement local du territoire* » - les moyens

#### **Pour l'UDCCAS 32 :**

- Relais de communication auprès des CCAS et CIAS du département
- Participation des élus de l'UD aux instances de pilotage
  - Mise à disposition des ressources informationnelles dans le cadre de l'élaboration des "panoramas sociaux territoriaux"

### *« Accompagner le développement local du territoire » - les moyens*

#### **Pour la MSA Midi- Pyrénées Sud :**

- Participation des travailleurs sociaux MSA
  - Mobilisation des élus locaux MSA
- Valorisation des actions menées auprès des ressortissants MSA des territoires
  - Mise à disposition des ressources informationnelles dans le cadre de l'élaboration des "panoramas sociaux territoriaux"

### « *Accompagner le développement local du territoire* » - les moyens

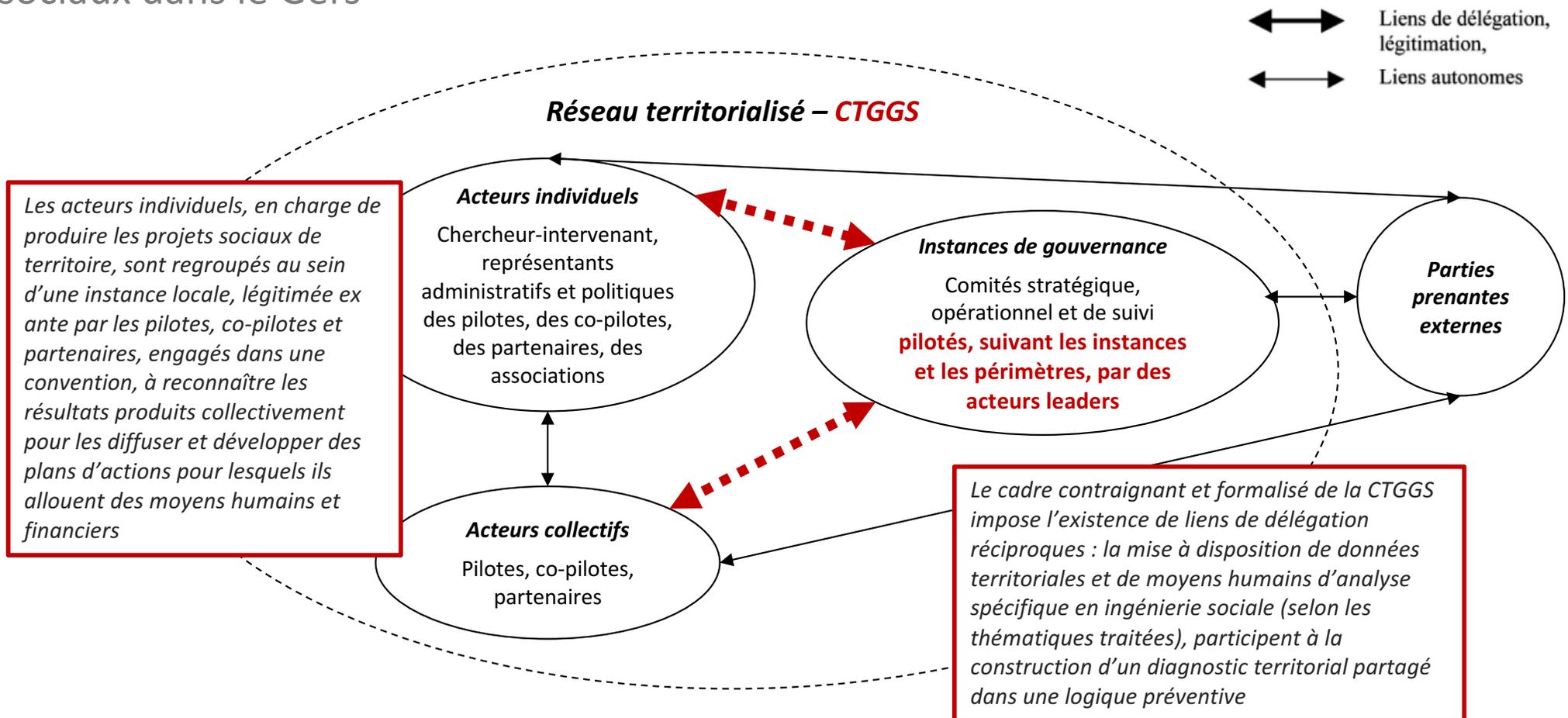
#### **Pour la CPAM du Gers :**

- Mobilisation des programmes d'accompagnement à l'accès aux droits, aux soins (PASSEREL) et à la santé (Bilans de santé et Santé+ Gers)
- Mise à disposition de ressources informationnelles
- Mise à disposition de canaux de communication

# SOMMAIRE

1. Contexte et enjeux de la recherche
2. Problématique générale et cadre conceptuel de la recherche
3. Méthodologie de la recherche
4. Résultats obtenus
5. **Discussion de la recherche**

### Discussion de la recherche : formalisation d'un réseau d'évaluation des besoins sociaux dans le Gers



**Des liens de délégation réciproques combinés à la reconnaissance collective de légitimité des instances de délibération**

### Discussion de la recherche : des conditions réelles de délégation et de légitimation restant à investiguer

- Finalisation d'une première expérimentation sur l'EPCI « Val de Gers » qui mettra à l'épreuve la structure de gouvernance de la CTGGS à court, moyen et long termes
  - A court et moyen termes : capacité de mobilisation des ressources humaines et financières des pilotes et co-pilotes pour continuer à mettre en œuvre la démarche d'observation du besoin social ; financer des plans d'actions territorialisés => **CAPACITE REELLE DE DELEGATION ?**
  - A long terme : capacité des pilotes à construire un réel leadership stratégique pour animer l'observation sociale et le développement social => **CAPACITE REELLE DE LEGITIMATION ?**

GALLAY *et al.*, 2013 soulignaient que l'avenir des Conseils Départementaux était lié à la « *capacité qu'ils auront de percevoir autrement leur rôle stratégique [...] de [déplacer] le centre de gravité de leurs politiques de la réparation vers la prévention [...] de se projet de l'action sociale vers le développement social* »

- Point de vigilance : au-delà des liens inter-institutionnels, les liens entre les institutions, particulièrement le CD, et les EPCI restent à construire au regard des dysfonctionnements actuels des mécanismes sociaux de régulation (JONES *et al.*, 1997)
  - Expression d'une certaine défiance à l'égard du Conseil Départemental au sein des EPCI, le considérant comme un guichet, parfois « défaillant », de prestations sociales

« *On n'a pas attendu le Conseil Départemental pour développer les interco* »

Merci de votre attention

