

VERS UN NOUVEAU CADRE COLLABORATIF DU PILOTAGE DES POLITIQUES SOCIALES

David CARASSUS

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

Mathilde COLLINET-OURTHE

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

Pierre MARIN

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

RÉSUMÉ :

Cette recherche vise à déterminer de nouveaux usages dans le pilotage de l'action sociale locale impliquant l'ensemble des parties prenantes de l'organisation, dans l'objectif de maintenir et d'améliorer le service public territorial. Pour cela, l'article pointe la nécessité de faire évoluer les pratiques de contrôle des moyens, vers des pratiques de pilotage permettant de prendre en compte la pluralité des dimensions de la performance publique locale. Les auteurs définissent les limites du prisme d'analyse actuel, celui du *New Public Management*, et proposent la mobilisation d'un nouveau cadre 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 Centres Communaux (et Intercommunaux) d'Action Sociale français.

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

INTRODUCTION

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, les recettes des organisations pour y faire face, notamment celles des collectivités territoriales, diminuent. Confrontées à cet effet de ciseaux (Savignat, 2009), les recours financiers traditionnels tels que l'endettement et la fiscalité deviennent inadaptés pour répondre à l'augmentation de leurs coûts de fonctionnement (rapport de l'UNCCAS, 2016). Dans le champ des politiques sociales, ce contexte contraint 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. En effet, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale consacre le recours massif aux indicateurs de suivi budgétaire (Savignat, 2014) plus qu'elle ne propose de rénover le pilotage de ces institutions. Devant la transformation que subissent les organisations publiques, le défi va finalement reposer sur le renouvellement de méthodes de pilotage 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.

Par ailleurs, 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* », et adapter l'offre de service public aux besoins (Gibert, 1980 ; Moullin, 2006). Aussi, sur les traces de Kaplan et Norton (1998) et compte tenu de la « *dimension politico-environnementale des organisations publiques* » (Marin, 2014), le modèle de la performance ne peut s'envisager sans la prise en compte des parties prenantes. Toutefois, si la mise en œuvre d'une évaluation globale caractérisée aussi par des dimensions exogènes de la performance 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, censé garantir les piliers fondamentaux que sont l'intérêt général, le bien commun et la justice sociale (Salais, 2011). 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) 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).

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 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. 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. Ces difficultés s'expriment notamment au travers de pratiques actuelles d'ABS faiblement institutionnalisées, définies par Carassus *et al.* (2014) comme majoritairement descriptives et analytiques, souvent exclusivement quantitatives, menées avec une logique interne et administrative.

Forts des constats précédents, nous cherchons ici 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 souhaitons faire évoluer localement l'ABS, en un levier de transformation des organisations de service public territorial, 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. Nous cherchons ainsi à répondre à la problématique suivante : **Comment améliorer les modes de pilotage actuels de la politique sociale locale ?**

En réponse à ce questionnement, nous poserons dans une première partie un cadre général 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 NPM présente des limites pour répondre à cette exigence. Nous proposerons alors un cadre conceptuel et exploratoire basé sur la valeur publique qui semble répondre aux enjeux posés en introduction, à la condition que celui-ci intègre une forte dimension managériale pour faire du changement organisationnel un succès. Enfin, nous soumettrons le cas particulier de trois CCAS/CIAS français étudiés dans le cadre d'une recherche-intervention.

DU CONTRÔLE DES MOYENS AU PILOTAGE STRATÉGIQUE DES POLITIQUES SOCIALES

Les politiques sociales éprouvées par le NPM

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 et 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 usagers et l'offre de service. En théorie seulement. En effet, les CCAS/CIAS n'échappent pas à la règle : le contexte financier contraint dépeint en introduction pousse ces collectivités territoriales à limiter leur pilotage au seul suivi budgétaire. Un changement de paradigme dans la gestion de ces institutions, et plus largement des organisations publiques, semble nécessaire et inévitable.

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 budgétaires ayant désormais force de normalisation (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.). 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. 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 définitive, 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 dit « *bottom-up* » (Pressman et Wildavski, 1973 ; Sabatier, 1986 ; Fouquet, 2010).

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. Les organisations publiques doivent en effet répondre à des besoins sociaux en progression sous contrainte de maîtrise des dépenses, de financeurs exigeants et de décideurs sous pression. Pourtant, de nombreux auteurs dont Kaplan et Norton (1998) qualifient de court-termiste le pilotage des actions basé sur des indicateurs et critères financiers, paralysant le système de valeurs que portent traditionnellement les politiques publiques. 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 se focaliser sur la contrainte financière pesant sur les collectivités, mettant en péril la survie de l'organisation par l'inefficacité de la force du management (Joly-Galzin, 2010). Cependant, 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), sur la base des travaux de Maurel *et al.* (2014), distingue d'ailleurs dans son modèle de la performance publique locale, des dimensions exogènes nommées « *service public* » et « *territoriale* ». Toutefois, plusieurs études (Lux, 2016 ; Alcaras *et al.*, 2011) indiquent un possible échec de pénétration des travaux académiques portant ces nouvelles logiques et l'existence d'un « *gap* » entre ceux-ci 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). 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). 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.). Ces enjeux font largement référence à la réintroduction d'une dimension éthique dans le management des organisations, notamment et surtout publiques, telle que définie par Freeman (1984) dans la théorie des parties prenantes. 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'usager. En effet, il repose sur un enjeu de décloisonnement des services et des secteurs sanitaire et 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.

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 et implique la mise en place d'une « *gouvernance collaborative* » (*ibid.*). 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). 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. Afin que ces nouveaux modes de réflexion constituent un levier de performance pour l'organisation, 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.

Un processus de collaboration encadré par la dimension managériale pour conduire le changement

Les notions de collaboration et de coopération représentent le travail conjoint de plusieurs personnes autour d'activités pour l'atteinte d'un objectif commun (Olry-Louis, 2003). Ces formes d'association sont mobilisées dans le cadre de problématiques que les parties prenantes ne peuvent résoudre seules de manière optimale (Gray 1989 ; Finn, 1996) comme celle complexe de l'ABS, pour bénéficier de nouvelles connaissances et compétences. Nous inscrivons ainsi le mécanisme de collaboration de parties prenantes internes et externes dans une logique intégrative (Gray, 1989) décrit par Marin (2014) comme « *un processus par lequel des parties, qui voient un problème à partir d'un prisme différent, peuvent explorer leurs différences de manière constructive et ainsi chercher des solutions communes qui dépassent leur vision limitée* ». La confiance d'une part (Blankenburg *et al.*, 1996), la réciprocité des échanges d'autre part (Wood et Gray, 1991), constituent ainsi les enjeux principaux d'une relation partenariale pérenne.

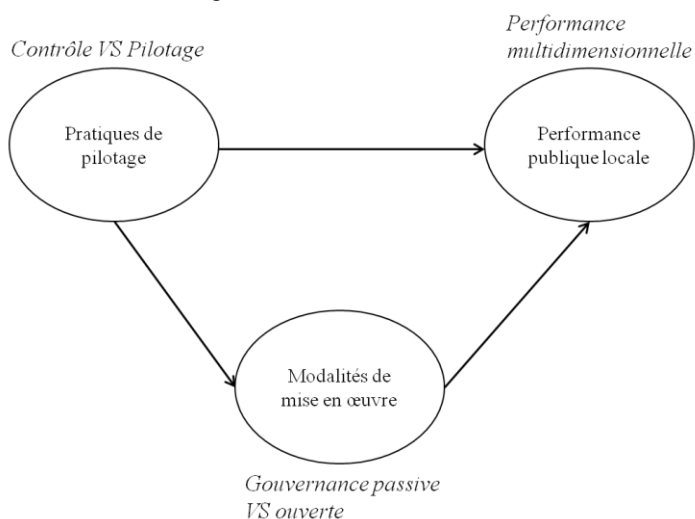
Pour répondre à ce besoin partagé de création de ressources (Richardson, 1972 ; Béjean et Gadreau, 1997), les collaborations s'expriment et s'exercent au sein d'un réseau défini « *comme un mode d'organisation ayant pour objectif de coordonner des activités pouvant appartenir à des entités indépendantes par création de compétences cumulatives* » (Pesqueux, 2004). Néanmoins, le bas niveau de formalisation et l'absence de frontières clairement définies auxquels peuvent être soumises ces structures organisationnelles particulières, implique le déploiement de jeux d'acteurs au sein desquels chacun va chercher à optimiser l'accès aux ressources produites par le réseau (Livian, 2008). L'enjeu d'une conduite collective cadrant « *les jeux d'influence, les transferts d'information ou la quête de pouvoir* » (Marin, 2014) relèvera alors d'une importance particulière (Thorelli, 1986) dans la conduite du changement organisationnel. En outre, l'accompagnement managériale de l'organisation qui impulse la collaboration passera avant tout par la légitimation de la démarche auprès de ses collaborateurs : le top-management (Favoreu *et al.*, 2013 ; Davenport, 1992), les

managers de premier niveau (Marin, 2014), l'ensemble du personnel (Roy *et al.*, 1995). Somme toute, la prise en compte, la participation, l'implication des parties prenantes internes et externes de l'organisation, pour l'impulsion de nouvelles méthodes de travail, de démarches innovantes procédant à des changements organisationnels, constitue le principal rempart à l'expression des jeux d'acteurs et des opportunités individuels.

Enfin, il est une autre partie prenante externe qui n'est malheureusement pas suffisamment mobilisée dans les processus de pilotage et évaluatif, notamment dans le champ de l'action sociale et médico-sociale : le bénéficiaire de l'offre publique. Pourtant, pour de nombreux auteurs comme Milet et Warin (2013), la prise en compte de l'utilisateur dans l'évaluation est essentielle, 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* » (Vulbeau, 2007). L'implication des publics constituerait même un levier de performance pour l'organisation (Waintrop, 2011). En effet, la population peut effectivement 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 qui devient alors démocratique (Yang et Hsieh, 2007).

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, en cohérence et en transversalité avec les autres acteurs, pour améliorer la performance à long terme de l'organisation. Du point de vue conceptuel, nous cherchons à déterminer si, les pratiques de pilotage stratégique d'une part, les modalités de mise en œuvre de ce pilotage d'autre part, influencent positivement la performance d'une organisation publique locale, schématisées de la façon suivante :

Figure n°1 : modèle de recherche



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

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

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 (Cappelletti, 2010). Elle a pour objectif de produire de la connaissance à la fois en décrivant l'existant et en permettant ce changement (David, 2000) que l'auteur définit comme « *une transformation d'un système par un groupe d'acteurs qui peut inclure le chercheur* » (David, 1999, cité par Cappelletti, 2010). A partir du cadre théorique précédemment présenté, nous tentons d'intervenir et de transformer les comportements et les actions à l'occasion de la réalisation de l'Analyse des Besoins Sociaux d'un échantillon de trois CCAS/CIAS français.

Le contexte d'observation : des terrains contrastés, une démarche normalisée

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 « α » (78 506 habitants), le CIAS intermédiaire « β » (34 communes pour 38 612 habitants), le CIAS rural « γ » (45 communes pour 10 043 habitants).

L'ABS comme outil de pilotage s'assimile à un diagnostic social territorial 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. L'objectif final est d'adapter l'offre locale de service public social aux besoins et objectifs du territoire dès lors mieux maîtrisés, en cohérence avec les ressources disponibles mais aussi et surtout avec les dispositifs et acteurs existants. En effet, suite à la décentralisation, aucun acteur n'assure aujourd'hui la cohérence globale des politiques des publics relevant de l'action sociale. Ce manque de coordination révèle ainsi des tensions et contradictions stratégiques dans la conduite des politiques sociales. Ce contexte partagé par l'ensemble des CCAS/CIAS de l'échantillon justifie l'exercice d'une démarche de pilotage relativement standardisée. En outre, 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 la reformulation d'objectifs stratégiques partagés (Carassus *et al.*, 2014), essentiels à la cohérence future de l'action sociale locale.

L'obligation pour les CCAS/CIAS de réaliser une ABS 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. Sans expliciter la méthodologie de mise en œuvre, le législateur consacre 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 : une première ABS globale et stratégique en charge de définir collectivement des priorités d'actions et des objectifs stratégiques par public puis, les années suivantes, la déclinaison de fiches thématiques partagées adaptant l'offre sociale territoriale aux besoins sociaux.

La procédure expérimentée et le protocole d'implantation : les phases du pilotage de l'action sociale territoriale

Nous présenterons ici brièvement les phases du pilotage expérimentées sur chacun des terrains d'observation (planification, responsabilisation, évaluation) dont les modalités, caractérisées par la mise en place de la gouvernance collaborative, sont diffusées à chaque étape du processus.

La première phase de planification fait référence au recensement exhaustif de l'offre sociale (institutionnelle, associative et privée) par la construction d'une segmentation stratégique globale de l'action sociale territoriale, pour chacun des CCAS/CIAS. Nous proposons de découper cette offre sur trois niveaux : un axe « Politique » reprenant les cinq publics précités 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, permettant d'enrichir les données pour chacune des Actions-Activités. La segmentation de l'offre, dite stratégique, doit surtout permettre de définir les objectifs pour donner du sens à l'action publique. Ayant adapté notre outil à l'exigence collaborative de l'action sociale territoriale en le rendant multidimensionnel, et compte tenu du cloisonnement profondément ancré des acteurs, il nous est impossible au stade de construction de la matrice de fixer des objectifs partagés. En effet, la gouvernance collaborative est longue et fastidieuse à mettre en œuvre. Il nous faudra engager un cycle de pilotage complet avant de pouvoir satisfaire à cette obligation et faire vivre cette segmentation stratégique, dans le respect des modalités coopératives que nous nous sommes fixées.

D'un point de vue organisationnel et c'est l'objet de la deuxième phase de la démarche du pilotage, la segmentation stratégique de l'offre doit également permettre au CCAS α , au CIAS β et au CIAS γ , d'appréhender ses actions et celles de ses partenaires du point de vue de la consommation des ressources,

dans une logique de responsabilisation. En effet, au regard des objectifs fixés, il est question de qualifier chaque activité en termes de moyens humains et financiers. Là encore, pour les raisons évoquées précédemment, cette caractérisation se limite pour le moment aux activités pilotées et mises en œuvre par les CCAS/CIAS conventionnés, l'objectif final étant de pouvoir déterminer les moyens consommés de manière globale, au niveau du territoire, par politique et par mission.

La troisième et dernière phase consiste à mener une évaluation permettant d'analyser les résultats et les impacts de l'action publique. Pour cela, nous mobilisons plusieurs techniques : la réalisation d'un diagnostic social territorial et la mesure de la perception des usagers.

Ce premier diagnostic sociodémographique, a été construit tant dans le choix des indicateurs que dans l'obtention des données, avec les partenaires retenus par chacune des organisations. Par exemple, pour le CCAS α : l'Institut national des statistiques et des études économiques, le Conseil Départemental, l'Observatoire régional des situations de fragilité et l'Unité de Service Social de la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail régionale, la Caisse d'Allocations Familiales du territoire, la Maison Départementale des Personnes Handicapées, le Pôle Emploi du territoire et l'Observatoire de l'emploi du Pôle Emploi régional, la Mission Locale pour les Jeunes ainsi que le département développement social de la ville. 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 sur la base de l'expertise de chacun, les constats formulés par les statisticiens et le chercheur, en plaçant les acteurs dans la peau du décideur. 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 ainsi, les nouveaux objectifs de l'action sociale territoriale.

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 ; qualitatif d'autre part, pour les interroger plus largement sur leurs besoins. Le 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 au travers des 1500 questionnaires récoltés, 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.

L'évaluation des premiers résultats et les enseignements pratiques

D'une part, la complexité de la thématique étudiée rend absolument nécessaire l'objectivation, et donc la segmentation de l'action publique pour pouvoir en apprécier les résultats et les impacts. En effet, la construction d'une segmentation stratégique inter-structurelle, de la politique sociale, permet aux organisations de commencer à identifier les failles et les doublons potentiels de l'offre proposée à la population. Cette connaissance fine du maillage de la politique sociale au niveau institutionnel, associatif ou privé, représente un pré requis important afin d'appréhender la nécessaire coordination et complémentarité entre acteurs intervenant sur une même politique publique. C'est également le moyen de mettre en perspective toute nouvelle proposition d'offre, au regard de ce qui est déjà développé sur le territoire, dans une logique d'optimisation des dispositifs existants.

D'autre part, pour rejoindre les analyses de Fouquet (2010), à l'aide de statisticiens du territoire α , 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. 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). Ouvrir le pilotage aux dimensions externes de l'organisation, parties prenantes et usagers (Gibert, 1980 ; Moullin, 2006), lui confère une nouvelle portée, le dynamisant, le rendant réellement « utile » pour mobiliser les acteurs dès la formulation des objectifs. Nous percevons ainsi la nécessité de mettre en place au niveau territorial, une gouvernance collaborative des politiques sociales, 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. En réintroduisant le débat et la délibération, 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. De plus, il est important de noter que la présentation et l'animation des groupes de travail constituent pour le chercheur le facteur clé de succès de la démarche d'évaluation en gouvernance collaborative. En effet, ces techniques invitent les partenaires pour la première fois, sous l'impulsion des CCAS/CIAS conventionnés dans une logique « *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. L'enthousiasme et l'implication des acteurs y participant est gage de la poursuite et de la durabilité de la méthode engagée.

CONCLUSION

Nous l'avons largement souligné, la raréfaction des ressources est à l'origine dans les organisations publiques, d'un contrôle de gestion focalisé sur le contrôle des résultats (Georgescu et Naro, 2012) dans le but d'améliorer la performance quantitative (Salais, 2010, 2011) devenant un objectif à part entière (Fouquet, 2010), en déconnexion avec la poursuite des objectifs stratégiques de l'institution publique (Merchant et Van Der Stede, 2007), censée garantir les piliers fondamentaux que sont l'intérêt général, le bien commun et la justice sociale (Salais, 2011). 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 véritable processus de pilotage de ces politiques territoriales, 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 . En effet, nous cherchions à montrer que le passage d'un contrôle des moyens à un pilotage stratégique d'une part, et les modalités de mise en œuvre de ce pilotage d'autre part, influençaient la performance de l'organisation publique locale que nous avons précédemment définie comme multidimensionnelle (Bourguignon, 1997 ; Poincelot et Wegmann, 2005 ; Maurel *et al.*, 2014 ; Marin, 2014 ; Lux, 2016). Sans pouvoir à ce stade de la recherche doctorale valider ou invalider ces hypothèses, nous pouvons dire que la délibération du réseau mobilisée comme levier de performance, tant au niveau interne (Favoreu *et al.*, 2013 ; Davenport, 1992 ; Autissier et Vandangeon-Derumez, 2007 ; Roy *et al.*, 1995) qu'externe (Waintrop, 2011) a permis de redéfinir la valeur publique (Moore, 1995) locale c'est-à-dire, déterminer de nouveaux objectifs et finalités des établissements et services sociaux et médico-sociaux territoriaux à destination des plus démunis.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

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.
- Autissier, D. and Vandangeon-Derumez, I. (2007). Les managers de première ligne et le changement. *Revue française de gestion* 33, 115–130.
- Béjean, S. and Gadreau, M. (1997). Concept de réseau et analyse des mutations récentes du système de santé. *Revue d'économie industrielle* 81, 77–97.
- Blankenburg, H. D., Eriksson, K. and Johanson J. (1996). Business Networks and Cooperation in International Business Relationships. *Journal of International Business Studies* 27, 1033–1053.
- 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.
- Favoreu, C., Carassus, D., Gardey, D. and Maurel, C. (2013). Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance: application aux collectivités locales françaises. *Finance – Contrôle – Stratégie*.
- 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.
- 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.
- 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.
- Gray, B. and Wood, D. J. (1991). Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory. *The Journal of Applied Behavioral Science* 27, 3–22.
- 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.
- Milet, H., and Warin, P. (2013). La prise en compte des publics dans l'évaluation des politiques publiques. *Revue Française D'administration Publique* 991–1002.
- 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.
- Moullin, M. (2006). The design of an alternative Balanced Scorecard framework for public and voluntary organisations. *Perspectives on Performance* 5, 10–12.
- Oly-Louis, I. (2003). Coopérer et apprendre par le dialogue – enjeux et perspectives. *L'Orientation scolaire et professionnelle* 32/3, 343–358.
- Palier, B. (2005). Vers un État d'investissement social. *Informations Sociales* 118–128.
- 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.
- Richardson, G. B. (1972). The organization of industry. *The Economic Journal* 82, 883–896.
- Roy, M.-C., Gingras, L. and Benard C. (1995). La réingénierie des processus d'affaires: étude comparative de la théorie et de la pratique, 409–427.
- 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. (2009). Le travail social aux défis du néolibéralisme. *Le Sociographe* 21–29.
- Stoker, G. (2006). Public value management : a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration* 36, 41–57.

- Thorelli, H. B. (1986). Networks: between markets and hierarchies. *Strategic Management Journal* 7, 37–51.
- Vulbeau, A. (2007). L'usager : un nouveau protagoniste ? *Informations Sociales*, 69–70.
- Waintrop, F. (2011). Écouter les usagers : de la simplification à l'innovation. *Revue Française D'administration Publique*, 209–215.
- Yang, K. and Hsieh, J. Y. (2007). Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model. *Public Administration Review* 67, 861–879.

Communications et colloques

- Cappelletti, L. (2010). La recherche-intervention : quels usages en contrôle de gestion? In *Crises et Nouvelles Problématiques de La Valeur*, (Nice, France).
- 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).
- 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).

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 comparisons* (Routledge).
- Davenport, T. H. (1992). *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology* (Boston, Mass : Harvard Business Review Press), p. 352.
- Enjolras, B. (2008). *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé* (Peter Lang).
- Finn, C. B. (1996). Utilizing stakeholder strategies for positive collaborative outcomes. *Creating collaborative advantage*, 152–164.
- Freeman, R.E. (1984), *Strategic Management: a Stakeholder Approach*, Pitman, Boston.
- Gibert, P. (1980). *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*.
- Gray, B. (1989). Collaborating: finding common ground for multiparty problems, p. 366.
- 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.
- Livian, Y.-F. (2008). *Théories et pratiques: Théories et pratiques*, (Dunod), p. 337.
- Manhec, 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.

Pesqueux, Y. (2004). Un « modèle » de l'organisation réseau? Les réseaux: dimensions stratégiques et organisationnelles, pp. 27–43.

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.

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.

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.