

Congrès AFSP 2011 - Section Thématique n°20

La managérialisation de l'État social : le cas de la France dans le contexte international

L'Etat social décentralisé au prisme de la "performance sociale"

Conversion managériale et aménagements cognitifs

des directeurs de l'action sociale des départements français

Jean-Robert Alcaras, Christèle Marchand, Guillaume Marrel, Magali Nonjon

Laboratoire Biens, Normes, Contrats (EA 3788)

Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse

Bastia, 16 septembre 2010, 22^{èmes} Journées techniques de l'ANDASS¹.

Dans le porte-documents distribué aux conférenciers, un livret du réseau IDEAL connaissances². En première page, son titre : « Les communautés professionnelles d'IDEAL – Secteur Solidarités ». Plus discrètement, en quatrième de couverture : « Au service de la Performance publique ». L'ANAP³ dispose d'un stand et d'un temps de parole. La question de la « performance » est sur toutes les lèvres.

Deux mois plus tard, en novembre 2010, la Lettre de l'ODAS⁴ titre : « Développement social et performance locale, où en sont les départements ? ». Territorialisation et rationalisation de l'action sociale semblent aller de pair. Economique, publique, locale, la « performance » est aujourd'hui incontournable. Mais lorsqu'on en vient à discuter de la « performance sociale », il faut parfois quelques efforts aux directeurs en charge de l'aide sociale à l'enfance, de la dépendance ou encore du RSA pour assimiler une expression venue tout droit de l'Inspection générale des finances⁵. Parfois... mais parfois pas.

Nuançant le modèle d'un Etat social jacobin, la décentralisation de l'aide et de l'action sociales depuis les premières lois de 1982 procède notamment d'un mouvement de rationalisation économique dont les incidences sur les formes organisationnelles et les modes de coordination de l'intervention sociale restent encore largement inexplorées. Les politiques sociales sont aujourd'hui d'autant plus confrontées à une exigence de performance et de managérialisation⁶ qu'elles se sont fortement territorialisées⁷ au fil des transferts de compétences⁸ (PMI, RMI puis RSA, logement, jeunesse, handicap...) et des réformes de politiques publiques (LOLF, RGPP, DIRECCTE, Agences Régionales de Santé...) depuis une trentaine d'années⁹. La territorialisation des politiques sociales peut d'ailleurs être conçue, en tant que telle, comme une mise à l'épreuve des engagements financiers les plus lourds. Ainsi, le transfert de l'intégralité de la gestion du RMI aux départements

1 ANDASS : Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé des départements.

2 IDEAL : Information sur le Développement, l'Environnement et l'Aménagement Local.

3 ANAP : Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux.

4 ODAS : Observatoire De l'Action Sociale décentralisée.

5 Véronique Hespel, « L'Inspection générale des finances à l'heure de l'évaluation des performances », *Revue Française des Affaires sociales* 1, n°1-2 (2010) : 323-337.

6 Vincent Viet, « Présentation du dossier - Le local dans tous ses états », *Revue Française des Affaires sociales* 4, n°4 (2004) : 5-16.

7 Michel Chauvière, « Quel est le “social” de la décentralisation ? », *Informations sociales* 6, n°162 (2010) : 22-31.

8 Robert Lafore, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du “département providence” », *Revue Française des Affaires sociales* 4, n°4 (2004) : 17-34.

9 Philippe Bezes, « Morphologie de la RGPP — Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique* 136, n°4 (2010) : 775-802.

a-t-il procédé, par exemple, d'une véritable stratégie de responsabilisation et d'intéressement aux résultats visant à introduire, dans les services départementaux, des instruments de rigueur inspirés de la RGPP¹⁰, manifestement porteurs d'une conception néolibérale du rôle de l'Etat¹¹. Cette pression managériale par le territoire se double d'ailleurs des effets de l'europeanisation de l'action sociale¹² par le biais des financements contraignants du FSE et plus généralement des évolutions liées à la mondialisation.

La diffusion des normes et des pratiques managériales dans l'action sociale, fut-elle décentralisée, ne procède cependant pas d'une simple conversion technique à des impératifs d'efficacité économique venus de l'extérieur (ou de l'étranger). Ce processus de managérialisation de l'Etat peut également être saisi comme une recomposition des modes de gouvernement et des technologies d'encadrement dont les fondements essentiels demeurent sociologiques et politiques. Un tel processus apparaît alors plus endogène qu'exogène : propre à la dynamique historique et aux métamorphoses de l'Etat, il serait ainsi interprétable à partir des logiques et des comportements que produisent *en interne* ses principaux acteurs (et notamment ses élites réformatrices¹³). Il est donc légitime de l'étudier sous l'angle d'une sociologie politique des représentations et des usages des acteurs et groupes sociaux qui le portent et le supportent. Le nouveau management public repose certes sur un vaste mouvement d'importation de normes, de valeurs, d'instruments et de pratiques issus « de la grande entreprise privée ». Mais ces transferts n'ont rien d'automatique ni de linéaire et, derrière l'image d'un certain unanimisme, ils donnent lieu à des redéfinitions, des réappropriations — voire même des résistances. La compréhension des conditions sociologiques de cette importation des normes gestionnaires dans les politiques sociales françaises, aujourd'hui largement décentralisées, suppose alors d'interroger et d'observer les acteurs et les pratiques des services réorganisés et pour beaucoup marqués par l'introduction de nouveaux outils de mesure et de gestion. C'est pourquoi nous avons décidé de réaliser une sociologie des « nouveaux managers » de l'Etat social local en France, qui a démarré au dernier trimestre 2010 par une enquête sociographique des équipes de direction de l'aide et de l'action sociales des départements (que, par commodité, nous désignerons par le sigle « DAS » dans la suite de cet article)¹⁴.

Appuyée sur une convention de recherche passée avec l'ANDASS, l'enquête nationale par questionnaire, entretiens et observations dont il est ici question (voir encadré 1) s'est articulée autour de la notion de « performance sociale ». Cette notion, inspirée d'un principe général de performance économique, s'est diffusée dans la sphère publique¹⁵ et se trouve aujourd'hui largement banalisée dans le secteur de l'aide et de l'action sociales, comme en témoignent par exemple la création du site www.performance-sociale.com et la publication des *Cahiers de la performance sociale*¹⁶. Mais l'observation montre que la juxtaposition de ces deux termes, que d'aucuns considèrent comme antinomiques, est loin d'être consensuelle. L'examen de la réception de cette notion parmi la population des DAS permet de dégager les deux tendances suivantes : si les DAS

10 François Lafarge, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », Revue française d'administration publique 136, n°4 (2010) : 755-774.

11 Françoise Dreyfus, « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat ? », Revue française d'administration publique 136, n°4 (2010) : 857-864.

12 Patrick Hassenteufel et Bruno Palier, Construction européenne et politiques sociales (Paris : l'Harmattan, 2007).

13 William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? », *Revue Française des Affaires sociales* 4, n°. 4 (2001) : 41-50. Voir également Luc Rouban : « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique* 136, n°4 (2010) : 865-879.

14 Cette appellation recouvre en fait les **4 plus hauts niveaux de la hiérarchie** qui dirigent les politiques sociales dans les départements français sous l'autorité du DGS (chef de l'administration départementale) et du Président (chef de la majorité politique départementale) : **les DGA** (niveau N-1 sous le DGS) et **leurs adjoints** (N-2), mais aussi **les directeurs** (N-3) et **leurs adjoints** (N-4).

15 Cf le site <http://www.performance-publique.gouv.fr/> mis en place dans la foulée de la LOLF.

16 Cf également ses usages au sein de l'ANDASS.

ayant répondu à l'enquête montrent un assez bel unanimisme et une certaine homogénéité dans l'engagement de leurs équipes, structures et territoires d'aide et d'action sociales dans le tournant managérial (I), on observe néanmoins des appropriations différencierées du concept de « performance sociale » — le profil et les trajectoires personnelles des DAS jouant un rôle essentiel dans les modes d'appropriation (II).

Du point de vue méthodologique, cette enquête a commencé par une série de 18 entretiens exploratoires réalisés avec 11 DGA et 7 directeurs sélectionnés dans 8 départements différents¹⁷. Cette première phase qualitative visait à saisir la diversité de cette population et les catégories de perception indigènes des acteurs amenés à décrire leurs pratiques professionnelles. Sur la base de ces entretiens, nous avons élaboré un questionnaire à destination de l'ensemble des DAS des départements métropolitains. Ce questionnaire détaillait les fonctions de direction, le métier de directeur, les pratiques de direction, la formation des acteurs, leur trajectoire et leurs expériences professionnelles et militantes ainsi que leur profil sociobiographique. La passation du questionnaire a eu lieu de manière anonyme et auto-administrée en ligne, sur plate-forme Lime-Sirvey 1.91+, hébergée sur le serveur de l'Université d'Avignon. L'accès est resté disponible pour une durée de 2 mois, du lundi 14 mars au lundi 16 mai 2011. La gestion des réponses a donné lieu à 5 relances. Le questionnaire a été adressé à l'ensemble des DAS que nous avons pu identifier dans les 96 départements métropolitains et corses, soit environ 550 personnes¹⁸. *Nous avons enregistré 247 réponses complètes et exploitables, soit un taux de retour très satisfaisant de 45%*. La composition précise de la population est donnée dans le tableau 1.

Avec ces 247 réponses, 85 des 96 départements visés sont représentés par au moins un DAS dans les résultats de notre enquête. Le taux de réponse moyen par département est de 2,8. Certains départements sont nettement sur-représentés dans la population des répondants comme l'Ardèche, le Gard, l'Hérault, le Rhône, le Vaucluse, l'Ain, l'Aube, le Doubs, le Maine-et-Loire, l'Yonne ou encore le Val d'Oise. L'anonymisation des réponses ne nous permet pas d'être plus précis dans l'identification géographique des réponses.

Encadré 1 - L'enquête et la population des 247 DAS « répondants ».

	Effectifs		% de la population théorique	% des répondants
DGA	46	66	55% (n=120)	26,7%
Adjoint au DGA	20			
Directeur	149	181	42,9% (n=430)	73,3%
Adjoint au directeur	32			
Ensemble	247		44,9% (n=550)	100%

Tableau 1 – Population enquêtée.

Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

Comme d'autres corps de l'Etat, les administrations départementales s'adaptent donc elles aussi au nouvel environnement des politiques publiques, mais cette adaptation ne se réduit manifestement pas à une simple *accommodation* sous la pression du milieu : elle prend aussi la forme d'une *assimilation*, pour reprendre l'image des deux formes complémentaires de l'apprentissage chez Piaget¹⁹. Et c'est *l'équilibration* de ces deux mouvements d'un même processus

17 Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Côte d'Or, Hérault, Gard, Rhône, Var, et Vaucluse.

18 On notera ici que la population totale est très difficile à estimer avec précision, ce qui est déjà un indice de la complexité et du caractère parfois peu stable des organisations de services en vigueur aujourd'hui dans ces administrations.

19 Piaget définissait l'*accommodation* comme le processus par lequel l'organisation intègre les pressions exercées par le

complexe d'adaptation qui générerait une forme singulière de « nouveau management public » du social, produit par les acteurs eux-mêmes.

I - Accommodation : la conversion managériale des directeurs de l'aide et de l'action sociales

Le processus de managérialisation de l'Etat social local s'inscrit dans un contexte national et international, mais aussi et surtout dans une histoire qui semble dater d'au moins trente ans. Pour Brigitte Bouquet, c'est en effet la première décentralisation de 1982 qui « commence à faire apparaître le cadre manager en introduisant des logiques nouvelles de l'action proches de celle du marché, en réduisant l'autonomie des cadres et en donnant davantage de poids aux institutions politiques, administratives et techniques »²⁰. Le processus de managérialisation des politiques sociales territorialisées serait donc aujourd'hui un acquis objectif dont il faudrait tenir compte dans les analyses de ce secteur spécifique d'action publique en France. Les résultats de notre enquête nous conduisent à nuancer quelque peu cette idée : si les équipes de direction des pôles départementaux d'aide et d'action sociales ont bel et bien pris le tournant managérial (A), il semble que cette évolution ne soit pas toujours aussi ancienne (B).

A - Un mouvement massif de conversion

La plupart des réponses que nous avons recueillies confirment que l'impératif managérial a impacté massivement les directeurs de l'aide et de l'action sociales de la plupart des départements français : les DAS d'aujourd'hui se considèrent en effet majoritairement comme des « managers » (1) qui mettent en place de nouveaux instruments de gestion et des réorganisations de services (2), ces dernières étant plus ou moins systématiquement mises en œuvre selon les territoires (3).

1 - Quand les DAS se définissent avant tout comme des « managers »

Les DAS se définissent aujourd'hui majoritairement comme des « managers » : les résultats présentés dans le tableau 2 l'attestent. Invités à classer 5 conceptions possibles de leur fonction, ils mettent explicitement en avant la dimension managériale : 68,3% des DAS donnent en effet cette réponse en premier choix, sans que l'on puisse noter de différences remarquables entre les niveaux hiérarchiques étudiés ici.

En second choix, non seulement l'aspect managérial de leur fonction apparaît encore de façon assez imposante (24,3% des réponses), mais en outre, il est à peine supplanté par une conception... gestionnaire de la fonction (29,6%). Cela donne donc 53,9% des réponses qui rejoignent encore une vision gestionnaire ou managériale en définition de second rang. Seul l'aspect politique de la fonction gagne un peu du terrain par rapport au premier choix, mais d'une façon toutefois marginale (22,6% des réponses).

Même le troisième choix qui était offert aux enquêtés ne permet guère de remettre en cause la conversion managériale des DAS, puisque l'aspect gestionnaire arrive encore en tête avec près de 27% (suivi de près par l'administratif et le politique). Ce constat transcende globalement toutes les variables (genre, type de direction, taille du budget ou de l'équipe à diriger, etc...) : les DAS, quels qu'ils soient, se définissent donc bien aujourd'hui d'abord comme des « managers ».

milieu. L'assimilation, en revanche, est un processus par lequel l'organisation coordonne les données du milieu de manière à les incorporer à son cycle d'organisation autonome (Jean Piaget, *La naissance de l'intelligence chez l'enfant*, 1 vol., Actualités pédagogiques et psychologiques (Neuchâtel : Delachaux et Niestlé, 1977, p. 10-14).

20 Brigitte Bouquet, « Management et travail social », *Revue française de gestion* 9, n°168-169 (2006), p. 129.

DAS ? Une fonction...	Ensemble des Directeurs (n=243)		DGA et Adjoints (n=63)		Directeurs et Adjoints (n=180)	
	1er choix	2e choix	1er choix	2e choix	1er choix	2e choix
Managériale	68,3%	24,3%	66,7%	27,0%	68,9%	23,3%
Politique	13,6%	22,6%	19,0%	23,8%	11,70%	22,2%
Gestionnaire	7,0%	29,6%	6,3%	34,9%	7,2%	27,8%
Technique	6,6%	9,9%	3,2%	9,5%	7,8%	10,0%
Administrative	4,5%	13,6%	4,8%	4,8%	4,4%	16,7%

Tableau 2 – Définition des fonctions de direction par les DAS.

Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

En outre, ces « managers » de l'aide et de l'action sociales acceptent volontiers la notion de « performance sociale », qu'ils considèrent comme pertinente dans leur très grande majorité, sans que les distinctions de niveau hiérarchique puissent encore une fois conduire à nuancer cette conversion massive.

Pertinence de la notion de Performance sociale	Ensemble n=247	DGA et Adjoints (n=63)	Directeurs et Adjoints (n=180)
Oui	61,5%	63,6%	60,8%
Non	24,3%	28,8%	22,7%
NSP	14,2%	7,6%	16,6%

Tableau 3 – Pertinence de la notion de performance sociale pour les DAS.

Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

2 - Instruments de gestion et réorganisation des services

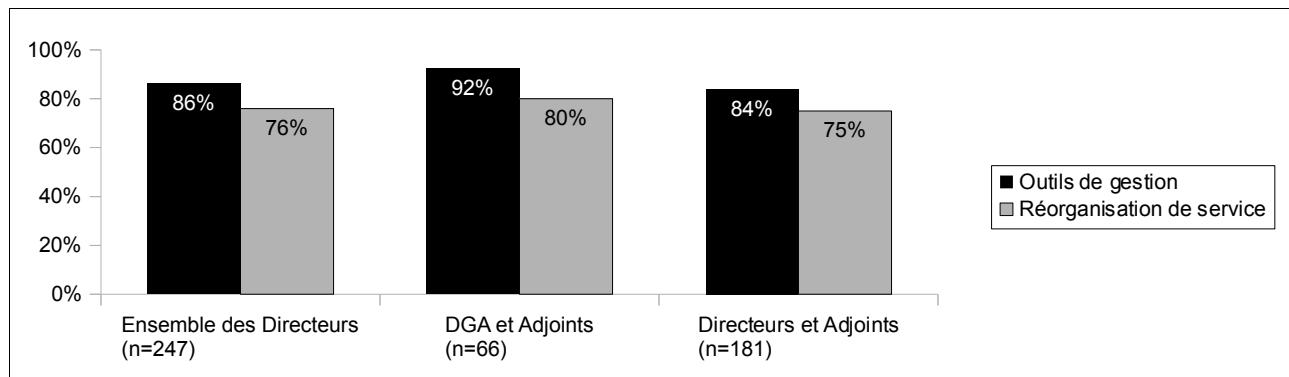
La pénétration des logiques managériales peut s'observer plus finement à travers l'évolution d'un certain nombre de pratiques mises en œuvre par les DAS. La première concerne les instruments de gestion ou de management, souvent issus des pratiques généralisées dans les entreprises privées²¹, dont l'usage se répand dans l'action sociale²². Quand on demande aux DAS s'ils ont personnellement mis en place des outils de direction ou de management depuis leur prise de responsabilité, une écrasante majorité (86,23%) d'entre eux répondent par l'affirmative (voir graphique 1). Et les DGA (avec leurs adjoints) répondent encore plus massivement « oui » (à 92,42%) que leurs subordonnés directeurs et adjoints (à 83,98%).

Mais la conversion managériale des DAS ne passe pas exclusivement par la mise en place d'outils plus ou moins inspirés des méthodes des entreprises privées : elle peut aussi prendre la forme de réorganisations de services. Tout comme la territorialisation à laquelle elle est par ailleurs souvent liée, la réorganisation est en effet souvent vécue par les DAS comme une occasion d'introduire des logiques managériales ou tout au moins de « faire mine » de s'accorder à

21 Philippe Bezes, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties - L'impact du New Public Management », *Informations sociales* 126, n° 6 (2005) : 26-37.

22 Isabelle Bruno, « La déroute du “benchmarking social” », *Revue Française de Socio-Économie* 5, n°1 (2010) : 41-61.

l'impératif de managérialisation de l'action publique²³. La réorganisation des services est ainsi probablement l'un des vecteurs de ce que Michel Chauvière nomme la « *chalandisation du social* »²⁴. Si nous admettons donc qu'il s'agit là d'une autre facette de la managérialisation de l'Etat social local, on retrouve alors le même niveau d'engouement dans notre population enquêtée pour les réorganisations de services que pour les instruments de management. En effet, les réponses qui ont été données à la question « *Avez-conduit personnellement une réorganisation des services ?* » sont dénuées de toute ambiguïté, comme le montre le graphique 1 : elles sont à 76% positives pour l'ensemble des DAS enquêtés, sans qu'on puisse noter de réelle différence de positionnement entre les niveaux hiérarchiques.



Graphique 1 – Pratiques managériales mises en œuvre par les DAS.
Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

Il importe de souligner enfin la grande homogénéité nationale de cette diffusion des outils de gestion et des réorganisations de services : 90% des 85 départements présents dans notre population sont concernés par l'installation de nouveaux instruments. Ces instruments ont été développés quels que soient la densité de population, le taux de chômage du territoire, ou d'autres variables caractérisant l'identité socio-démographique des différents territoires départementaux. La tendance à la managérialisation des politiques sociales transcende également la variable du genre des directeurs, la nature de la direction, la masse budgétaire et la masse salariale des directions identifiées dans les 247 réponses, même si l'introduction d'outils de gestion semble se systématiser un peu plus lorsque le personnel à gérer est plus nombreux.

3 - La réorganisation comme réponse à une demande sociale plus forte ?

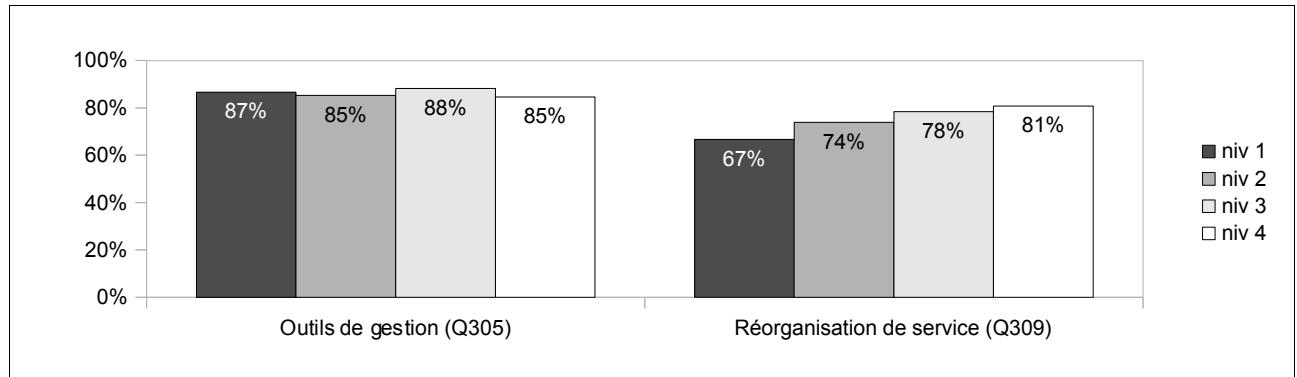
On observe néanmoins une articulation relativement différenciée entre introduction de nouveaux outils de management et réorganisation des services selon les caractéristiques socio-économiques globales des territoires. En effet, le graphique 2 montre que si l'introduction d'outils de gestion semble relativement peu liée au niveau global de demande sociale du département²⁵ ; les démarches de réorganisation de services apparaissent en revanche bien plus fréquentes dans les départements où la demande sociale est forte. Ainsi, l'introduction de nouveaux instruments de management s'apparenterait-elle à une « panacée universelle » (ou à une « réforme de luxe », dans

23 Ainsi, les réorganisations sont souvent l'occasion de donner des appellations plus explicites à certains services ou de faire apparaître de nouveaux types de services, en introduisant par exemple des services ou des directions du contrôle de gestion, des observatoires ou encore des cellules d'évaluation, en étant l'occasion de mutualiser les moyens et de diminuer les dépenses de fonctionnement ou de personnel, etc.

24 Michel Chauvière, « Qu'est-ce que la “chalandisation” ? », *Informations sociales* 2, n°152 (2009) : 128-134.

25 L'indicateur de niveau de demande sociale a été calculé à partir du taux de chômage, du niveau de PIB par habitant, du nombre de bénéficiaires RSA, APA, PH, et ASE dans le département. Plus le niveau est faible, plus la demande sociale est faible, plus cela signifie que le département est riche et moins concerné par les problèmes sociaux à traiter.

la mesure où elle est un peu moins fréquente dans les départements où les problèmes sociaux sont les plus importants à résoudre). Quant à la réorganisation des services, elle apparaît plutôt comme une nécessité face à l'augmentation des situations de précarité sociale : une réforme particulièrement adaptée aux départements les plus confrontés aux difficultés sociales²⁶.



Graphique 2 – Introduction d'outils de gestion, réorganisation de service et niveau de demande sociale.

Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

Malgré cette nuance, les proportions que l'ensemble de ces résultats mettent en évidence ne font toutefois que confirmer l'hypothèse d'une conversion massive des DAS actuels à la culture managériale. Néanmoins, cette conversion répond à un mouvement relativement récent dans le secteur des politiques sociales.

B - Un tournant managérial relativement récent

Nonobstant le caractère massif de la pénétration des logiques managériales chez les DAS, certaines réponses permettent toutefois de penser que cette conversion managériale pourrait être relativement récente — plus que ce que l'on pouvait supposer *a priori* lorsqu'on connaît l'ancienneté du processus de managérialisation des administrations publiques.

1 - Outils de management et réorganisations récentes

A la question « *existait-il des outils de direction ou de management avant votre prise de responsabilité ?* », 47,4% des DAS répondent en effet négativement. Une autre question amenait ensuite les DAS à préciser quels étaient les outils qui avaient été introduits avant leur prise de fonction. Les trois outils les plus employés étaient dans l'ordre :

- les schémas directeurs (près de 42%) ;
- les tableaux de bord (35%) ;
- les SIAD (Systèmes Informatisés d'Aide à la Décision : 18%).

On peut donc affirmer que dans la plupart des cas, ce ne sont pas les prédecesseurs des DAS enquêtés qui ont mis en place de tels outils, ce qui témoigne ainsi de la faible culture managériale dont ils pouvaient être imprégnés. Le caractère récent de la pénétration des logiques managériales dans les équipes de direction du « social » est aussi attesté par deux constats supplémentaires. D'une

26 Cela pourrait aussi signifier autre chose que nous ne pouvons pas réellement vérifier ici : ces départements pourraient être aussi les derniers à avoir eu recours à des réorganisations de services. Dans ce cas, l'interprétation que nous venons de proposer serait partiellement à inverser : la réorganisation des services serait plus difficile à mettre en œuvre dans les départements les plus confrontés à la demande sociale, ce qui expliquerait qu'ils se seraient convertis à ces pratiques plus récemment... Dans ce cas, cela conforterait encore les nuances que nous développerons dans le B de cette partie.

part, les schémas directeurs (la réponse qui arrive précisément en tête de ce classement) ne sont pas réellement des outils de management. Plus exactement, ils n'ont pas été introduits par les prédecesseurs des DAS enquêtés dans une logique de managérialisation endogène, puisque ces outils sont en fait des obligations légales depuis le début des années 2000 dans la plupart des secteurs des politiques sociales territorialisées. Seuls les tableaux de bord (mis en place par seulement 35% des prédecesseurs) et les SIAD (18%) peuvent donc être réellement interprétés comme des outils de management déjà en place avant la prise de fonction des DAS que nous avons interrogés. D'autre part, on remarquera aussi que les plans d'engagement, les indicateurs de performance et les bilans de performance, qui figuraient aussi parmi les items proposés aux enquêtés pour répondre à cette question, étaient ignorés à plus de 95% par leurs prédecesseurs.

Inversement, l'introduction et le renforcement des pratiques managériales semblent avoir été l'une des préoccupations essentielles des DAS actuellement en poste, au cours des dernières années. Ou tout au moins, ces directeurs manifestent un intérêt à afficher de telles préoccupations. Quels outils ont-ils mis en place ? C'est ce qu'on leur demandait de préciser dans une question ultérieure. Et cette fois-ci, on voit apparaître clairement des « outils de management » dans leurs réponses. En effet, les instruments les plus plébiscités sont, dans l'ordre :

- des tableaux de bords (75%)
- des schémas directeurs (44%)
- des observatoires et des SIAD (26%)
- des indicateurs de performance (25%)
- des plans d'engagement ou des projets de service ou de direction (19%)
- des bilans de performance (moins de 10%)

L'item « tableaux de bord » recueille cette fois-ci 75% des réponses, ce qui soulève la question de la labellisation des instruments : c'est l'outil le moins codifié qui semble convaincre le plus de DAS. On notera en outre que dans les quelques réponses « Autres » qui ont été renseignées pour répondre à cette question, un tiers des répondants a évoqué la mise en place de « réunions » de direction ou d'équipe, au titre des outils de gestion mis en place. C'est dire qu'au-delà du discours et des pratiques de conformation à l'impératif managérial, une grande variété d'usages se déploient (ce que nous verrons plus en détail dans le II).

Concernant les nombreuses réorganisations de service, c'est encore le caractère très récent de ces réorganisations qui ressort de l'analyse des réponses récoltées. En effet, à la question qui leur demandait de préciser si cette réorganisation des services est en cours ou bien achevée, 30% des DAS concernés indiquent que ce sont des réorganisations récentes, en cours depuis moins de 2 ans. Pour les 58% de directeurs qui n'ont pas de réorganisation en cours, 12,2% indiquent que la réorganisation de leurs services a eu lieu dans l'année qui vient de s'écouler ; et 36,6% l'ont achevée l'année précédente. On peut donc en conclure que la moitié des réorganisations achevées le sont depuis très peu de temps.

On est ainsi en face d'un mouvement très récent de réorganisation massive dans les services sociaux des départements. Ces réorganisations sont parfois tellement récentes²⁷ qu'il nous a souvent été très difficile d'obtenir des informations à jour sur l'état actuel de l'organisation des services, car

27 Ces résultats pourraient cependant être interprétés d'une tout autre façon. Nous n'avons pas pensé, en effet, à demander aux DAS interrogés si cette réorganisation qu'ils venaient récemment de mettre en place était la première, et depuis combien de temps une éventuelle précédente réorganisation aurait été mise en œuvre... Après tout, ces réorganisations récentes pourraient très bien n'être que de nouvelles réorganisations succédant aux précédentes ? A la question « *de quand date la dernière réorganisation ?* », un DAS enquêté a en effet répondu qu'elle était quasiment permanente dans son département...

il subsistait beaucoup de confusions, y compris dans l'esprit du personnel des services contactés pour l'enquête. Riches d'enseignements, les organigrammes des Conseils généraux que nous avons cherché à exploiter sont de la même manière rarement à jour. Et ce constat est d'autant plus renforcé que la plupart des DAS ayant mis en œuvre personnellement ces changements déclarent être en poste depuis relativement peu de temps.

2 - Des changements mis en œuvre par des directeurs en poste depuis peu de temps

De prime abord, la durée moyenne d'exercice des DAS en fonction (d'un peu moins de 5 ans) ainsi que la durée médiane (4 ans) semblent assez conformes aux standards pour ce genre de fonction à haute responsabilité, soumises à une assez forte contrainte de mobilité — pour partie dûe au « spoil-system » départemental. Toutefois, si on pousse un peu l'analyse, on constate que la moyenne et la médiane ne fournissent pas les indications les plus pertinentes et que les personnes interrogées sont, en général, installées dans leur fonction de direction depuis bien moins longtemps, ce qui souligne alors bien mieux l'existence d'un taux de rotation assez important sur ces fonctions de direction dans le « social ». En effet, 18,95% de notre population est en fonction depuis 2 ans (c'est le mode de la distribution) ; 37,10% des enquêtés sont en poste depuis 2 ans au plus ; 46,37% le sont depuis 3 ans au plus. En outre, l'écart-type (de plus de 4 ans) est assez élevé, ce qui dénote d'une variation très grande d'une institution à une autre²⁸.

Les DAS qui ont répondu qu'il n'existe pas d'outils de management avant leur prise de fonction sont majoritairement installés dans celle-ci de façon assez récente : 58,2% d'entre eux sont en effet en poste depuis moins de cinq ans... Toutefois, on notera (cf tableau 4) que les DAS en place depuis moins de 5 ans sont moins souvent que les plus anciens à l'origine de l'introduction de ces nouvelles pratiques de management, ceci laissant peut-être suggérer que la durée de l'expérience de gestion encouragerait ce type de démarche.

Ancienneté des DAS	Tous (n=247)	<2 ans (n=45)	2 à 5 ans (n=116)	6 à 9 ans (n=57)	10 à 13 ans (n=24)	>13 ans (n=5)
Mise en place de nouveaux outils de management	86,2%	77,8%	85,3%	91,2%	91,7%	100%
Mise en place d'une réorganisation	76,1%	66,7%	78,4%	73,7%	87,5%	80%

Tableau 4 – Ancienneté des DAS et mouvement de managérialisation.

Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

Ces premiers éléments confirment donc que si les administrations départementales semblent très clairement s'accommoder à l'impératif de managérialisation de l'action publique, ce mouvement d'adaptation est en fait récent — et qu'en tout état de cause, il est largement inachevé. Les outils de management et les réorganisations de services susceptibles d'accroître l'efficacité économique de ces administrations ont été pour l'essentiel mis en place il y a peu de temps, par des DAS eux-mêmes en fonction depuis moins de cinq ans. Peut-être faut-il y voir l'effet d'une accélération et d'une amplification liés à « l'acte II de la décentralisation », ou bien, de manière plus ciblée, à la diffusion de rapports (eux-mêmes assez récents) insistant sur la nécessité de mettre en place rapidement des indicateurs de « performance sociale »²⁹ ? Le caractère récent et massif de cette conversion managériale des DAS se retrouve dans le portrait assez lisse que donnent d'eux-mêmes ces « managers de l'action sociale ». Pourtant, en dépassant le discours sur les pratiques pour

28 On notera ainsi que quelques rares DAS ayant répondu à l'enquête font preuve d'une ancienneté notable dans ce genre de fonction : près de 20% de notre population occupe son poste depuis une durée qui va de 9... à 26 ans !

29 Voir par exemple le rapport de l'IGAS, *Les politiques sociales décentralisées - Rapport annuel 2007-2008* (IGAS, 2008), pdf téléchargé, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/9782110073907/>.

dégager les représentations attachées à cette notion de « performance sociale », on note que le processus d'assimilation de l'impératif managérial passe par des appropriations fortement différencierées.

II - Assimilation : des « managers » du social qui ne s'approprient pas uniformément le concept de « performance sociale »

Les entretiens réalisés préalablement à l'administration du questionnaire suggèrent une diversité assez significative des parcours biographiques, des formations, mais également des styles de direction. Nous avions donc légitimement envisagé l'hypothèse que cette diversité pourrait se traduire dans les analyses quantitatives par la mise en évidence de plusieurs profils de « managers » du social. Pourtant, une première lecture des résultats de l'enquête par questionnaire ne valide pas d'emblée la pertinence de cette hypothèse — les principales variables sociobiographiques ne clivant pas fondamentalement la population en termes de pratiques de gestion, d'organisation de travail et de représentations des fonctions de direction. Qu'ils proviennent de générations diverses, de milieux sociaux variés, d'écoles ou de champs disciplinaires assez hétérogènes, les DAS sembleraient donc exercer leurs fonctions de la même manière. C'est en tout cas ce qui ressort des premières analyses du questionnaire, qui dressent un portrait somme toute assez lisse du DAS-type (cf encadré 2).

Cette figure type du « manager du social » résulte de l'analyse des pratiques déclarées par la majorité des DAS de la population étudiée. Elle semble néanmoins masquer l'existence de représentations assez diversifiées du processus de managérialisation des politiques sociales. Si les « managers » du social déclarent mettre en œuvre des pratiques de gestion qui semblent assez uniformes, une analyse plus fine de leurs réponses permet cependant de révéler des appropriations et des interprétations très différencierées de ces pratiques d'un enquêté à l'autre. On peut notamment déceler des hiatus (ou des décalages) parfois très prononcés entre la manière dont les DAS se représentent la définition institutionnelle de la « performance sociale » et ce qu'elle devrait être à leurs yeux (A). Ces hiatus s'expriment de manière nette et différenciée selon le profil sociobiographique des répondants (B), nuancant ainsi une approche uniformisante et par trop lisse de ce mouvement de conversion managériale.

A – Derrière une définition institutionnelle consensuelle, des représentations protéiformes de la « performance sociale »

Globalement, les DAS donnent une définition de la « performance sociale » conforme au discours institutionnel. Ils semblent décoder parfaitement le sens qui est véhiculé par les diverses réformes contemporaines des politiques publiques et par les institutions qui les portent (1). Néanmoins cette conformité ne doit pas masquer l'existence d'un décalage important dans la façon dont les enquêtés perçoivent qu'est la « performance sociale » et ce qu'ils voudraient qu'elle soit (2).

1 - La « performance sociale » : un message institutionnel bien décodé

Le DAS-type considère qu'aujourd'hui, la notion de « performance sociale » est avant tout présentée comme une question de rationalisation des dépenses, comme un moyen pour améliorer l'offre de service à moyens constants ou encore améliorer la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales. Les objectifs associés à ce qu'est aujourd'hui la « performance sociale » renvoient ainsi avant tout à des impératifs quantitatifs (pour 51,4% des enquêtés : cf les résultats des trois items figurant aux lignes 1, 2 et 4 dans le tableau 5).

L'enquêté-type ayant répondu à notre enquête est une femme, directrice d'un service en charge de l'aide sociale à l'enfance, des personnes handicapées ou de l'insertion. Il faut être en fait un peu plus précis : si c'est un DGA, c'est un homme ; si c'est un directeur, c'est une femme — le DAS-type est donc une femme, puisque notre population est composée majoritairement de directeurs. Le DAS-type fait partie de la génération des 50-59 ans et affirme avoir choisi délibérément de travailler dans le social après avoir passé au moins un bac + 5 et suivi des études de sciences humaines, de sciences sociales ou de sciences juridiques et politiques, sans être passé par une école particulière. Il a passé un concours de la fonction publique territoriale de catégorie A (et assimilés) et n'a jamais travaillé dans le privé. Avant ce poste, il a déjà eu une expérience professionnelle dans le « travail social » et il estime que c'est avant tout cette expérience qui l'aide aujourd'hui le plus dans ses fonctions.

Le DAS-type est issu d'une famille dont le père était ouvrier et la mère au foyer. Sa famille n'était pas marquée par l'engagement, mais il affirme avoir des engagements personnels en assumant parfois des responsabilités — essentiellement dans des associations de type culturel et sportif.

Le DAS-type est en poste de direction depuis environ 5 ans. Il a essentiellement en charge un personnel de profil administratif qu'il qualifie avant tout comme « expert » plus que comme « manager » dans ses fonctions. Le budget dont il dispose est très variable, mais si c'est une femme, il a une probabilité plus élevée de disposer d'un budget annuel peu élevé — de moins de 25 millions d'euros, ce qui correspond au premier quartile de la distribution des budgets déclarés par les répondants.

Le DAS-type considère avant tout sa fonction de direction comme « managériale ». Il a pour habitude d'opter pour un management par objectif ou par projet. Quand il est arrivé en poste, il n'existe pratiquement pas d'outils de direction et de management. Il a donc lui-même mis en place de nouveaux instruments depuis sa prise de poste, en majorité des tableaux de bords. Il déclare également avoir engagé une réorganisation de service. Cette réorganisation a été menée depuis moins de 2 ans. Il en est plutôt satisfait. Les effets de cette réorganisation ne sont, en revanche, pas clairement identifiés mais il estime que ses effets sont positifs du point de vue de l'efficacité des actions menées, de la coordination des services et de la mutualisation des moyens.

Le DAS-type travaille entre 45h et 55h par semaine et consacre un tiers de son temps à des réunions. Il considère que le management des équipes est son activité la plus importante (après avoir sacrifié à cette priorité, il cherche ensuite à se consacrer à un travail de réflexion et de prospection). Il est beaucoup plus en contact avec les équipes opérationnelles qu'avec les élus, sauf quand il occupe une fonction de DGA. Il a été confronté dans son poste à des conflits sociaux, généralement suite à la mise en place d'une réorganisation de service.

Encadré 2 – La figure-type du DAS enquêté.

Par conséquent, la population des DAS, observée à grands traits, maîtrise majoritairement la définition institutionnelle et politique attachée à cette notion de « performance sociale »³⁰. On retrouve en effet dans ces réponses les principales caractéristiques généralement associées à cette notion dans les présentations officielles dont elle fait l'objet, à savoir :

- « *l'efficacité, qui repose sur une logique d'objectifs et de résultats* ;
- *l'efficience et l'optimisation des ressources, qu'elles soient humaines, organisationnelles, financières... au service des objectifs fixés* ;
- *la qualité du service, des prestations, de l'action ou de la politique conduites* »³¹.

³⁰ On note néanmoins, la plus grande réserve des directeurs et de leurs adjoints, qui se reportent moins massivement sur l'item « rationaliser les dépenses », lui préférant davantage « améliorer l'offre de service à moyens constants ».

³¹ « Evaluer la performance sociale - Entretien avec Pierre Méhaignerie, Président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale », *Revue Française des Affaires sociales* 1, n°1-2

La performance sociale... (Classement n°1)	Ce qu'elle est	Ce qu'elle devrait être
Rationaliser les dépenses	21,5%	3,2%
Améliorer l'offre de service à moyens constants	18,2%	8,9%
Améliorer la qualité du service aux usagers	18,2%	32,4%
Améliorer la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales	11,7%	14,6%
Développer le pilotage transversal des politiques départementales	8,9%	10,5%
Adapter les actions aux spécificités des territoires	6,5%	7,7%
Garantir l'accès des usagers aux droits	4,9%	9,7%
Renforcer le contrôle du travail des acteurs de terrain	3,2%	1,2%
Redéfinir les méthodes de travail	2,4%	2,8%
Réorganiser les services	2,0%	1,6%
Valoriser les politiques sociales par une meilleure information	1,2%	3,6%
Mieux impliquer les acteurs de terrain pour réduire les résistances	1,2%	3,60%

Tableau 5 – Les perceptions de la performance sociale par les DAS : ce qu'elle est ; ce qu'elle devrait être.

Les enquêtés pouvaient organiser leurs réponses pour qualifier ce qu'est ou ce que devrait être la « performance sociale », en choisissant au maximum 3 réponses, classées par ordre d'importance (classement 1-2-3). Ce tableau restitue les 3 propositions les plus données pour qualifier le classement 1 opéré par les enquêtés. Source : *Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)*.

Pourtant, dès que l'on s'intéresse à ce que la « performance sociale » *devrait être*, les réponses se rapprochent assez significativement d'objectifs plus qualitatifs, moins axés sur une rationalité purement économique ou gestionnaire, et semblent se démarquer sensiblement des définitions institutionnelles dominantes.

2 - Les hiatus entre perception et attentes de la « performance sociale »

En observant *ce que devrait être la « performance sociale »* pour les DAS (voir les trois items le plus souvent choisis par les enquêtés dans le tableau 5), on se rend compte, en effet, que de leur point de vue, *la « performance sociale » ne devrait pas être ce qu'ils disent qu'elle est*. Ainsi, 32,4% des DAS souhaiteraient notamment que la « performance sociale » vise avant tout à l'*« amélioration de la qualité de service aux usagers »* : c'est en effet le premier item qu'ils sélectionnent pour définir ce qu'elle devrait être à leurs yeux, avant *« améliorer la mesure et la quantification des politiques sociales »* (14,6%) et *« le développement du pilotage transversal des politiques départementales »* (10,5%). Il est significatif de constater que l'item le plus tranché, le plus marqué par une rationalité purement économique (à savoir : *« rationaliser les dépenses »*) n'est alors choisi que par 3,2% des répondants. L'examen attentif de ces décalages entre ce qu'est la « performance sociale » et ce qu'elle devrait être, autrement dit entre perceptions et projections, invite de prime abord à deux constats.

Le premier concerne la diversité des définitions de la « managérialisation ». Si l'introduction de nouvelles pratiques gestionnaires semble avoir contaminé, à première vue, l'ensemble des services départementaux quels que soient le type de direction et les configurations territoriales, les

(2010) : 345-349.

appropriations de la définition de la managérialisation diffèrent d'un enquêté à un autre. Rappelons à ce sujet qu'une part non négligeable de notre population (près de 40%, cf tableau 3) demeure prudent (14,2%) voire critique (24,3%) avec cette notion de « *performance sociale* » — pourtant largement employée de nos jours dans le secteur des politiques sociales. Aussi, on voit bien que cette définition institutionnelle, certes bien décodée, est loin, en revanche, d'être définitivement acquise et de faire l'unanimité.

Le deuxième constat porte sur l'identification de ces hiatus, qui suggèrent alors l'existence de dissonances cognitives³². Les DAS semblent, en effet, se trouver dans un « état de tension désagréable dû à la présence simultanée de deux cognitions (idées, opinions, comportements) psychologiquement inconsistentes »³³. Dans les discours, la « *performance sociale* » renvoie en effet à des significations très différentes selon que l'on se réfère :

- à *ce que les DAS disent qu'elle est* : dans ce cas, ils associent majoritairement cette notion à une logique de rationalisation des dépenses et de domination d'une forme de rationalité économique ;
- ou bien à *ce que les DAS disent qu'elle devrait être* : ils se placent alors plutôt dans une logique d'amélioration qualitative du service rendu aux usagers et dans un registre évoquant d'autres formes de rationalité.

Sur ce point, l'analyse approfondie et détaillée des résultats de l'enquête offre la possibilité de repérer les données sociobiographiques clivantes dans l'appréhension protéiforme de cette notion de « *performance sociale* ».

B - Des définitions socialement clivées de la « *performance sociale* »

L'enquête par questionnaire présente l'avantage de systématiser le recueil de données sociobiographiques sur la population étudiée. A ce titre, elle offre la possibilité de corrélérer les types de représentations de la notion de « *performance sociale* » (*ce qu'elle est* et *ce qu'elle devrait être*) avec les trajectoires et les parcours des enquêtés. En procédant ainsi, les résultats confirment alors l'hypothèse que nous avions émise à la suite des entretiens exploratoires, à savoir l'existence de formes d'appropriations de la définition de la managérialisation assez clivées socialement dans le secteur de l'aide et de l'action sociales. En effet, c'est précisément sur les questions concernant les représentations de la « *performance sociale* », et sur le degré d'intensité du hiatus entre les définitions que les DAS en donnent, que les variables sociobiographiques (genre, diplôme, type d'école, engagement personnel, engagement de la famille, etc.) semblent jouer le plus. Parmi les variables les plus clivantes, le type de formation suivie (1) et le degré d'engagement (2) méritent plus particulièrement d'être analysées ici³⁴.

1 – Des conceptions différentes de la « *performance sociale* » selon le type de formation

Deux groupes de DAS semblent particulièrement opposés quant à leur définition de la « *performance sociale* »³⁵ : il s'agit, d'une part, des enquêtés ayant suivi une formation à l'Institut National des Etudes Territoriales de Strasbourg (INET) ; et, d'autre part, ceux ayant suivi une

32 Leon Festinger, *A theory of cognitive dissonance*, Row, Peterson and Company. (Evanston, IL, USA, 1995).

33 Ibid.

34 Par souci de concision, on se centrera uniquement sur l'impact de ces deux variables, mais d'autres variables semblent également significatives et clivantes, comme, par exemple, le domaine d'études poursuivies ou les origines sociales.

35 Les items proposés aux enquêtés pour répondre à cette question ont été choisis à partir des définitions très contrastées de ce terme que nous avons pu relever dans les entretiens exploratoires.

formation d'Assistants Sociaux ou d'éducateurs spécialisés (AS). Cela ressort très nettement dans le tableau 6, lorsqu'on compare les items plus souvent choisis pour définir en priorité (classement 1) *ce qu'est la « performance sociale »* par l'ensemble des DAS, par les enquêtés « INET » et par les enquêtés « AS ».

La performance sociale : ce qu'elle est...	
Type de classement 1 - Ensemble DAS	(n= 247)
Rationaliser les dépenses	21,5%
Améliorer l'offre de service à moyens constants	18,2%
Améliorer l'offre de service à moyens constants	18,2%
Améliorer la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales	11,7%
Type de classement 1 - Enquête Ecole d'AS	(n= 46)
Améliorer l'offre de service à moyens constants	21,7%
Améliorer la qualité du service aux usagers	19,6%
Améliorer la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales	17,4%
Rationaliser les dépenses	17,4%
Type de classement 1 - Enquête INET	(n= 38)
Améliorer l'offre de service à moyens constants	20%
Rationaliser les dépenses	20%
Améliorer la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales	20%

Tableau 6 – Les perceptions de la performance sociale selon le type de formation des DAS (INET ou AS).

Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

On observe ainsi que l'enquêté INET privilégie des associations d'items qui s'organisent de façon cohérente autour de l'idée de « *rationalisation des dépenses* » obéissant à une rationalité managériale ; alors que l'enquêté AS introduit plus de nuances dans sa définition de ce qu'est la « *performance sociale* », en reliant aussi cette notion à l'idée d'une amélioration de la qualité du service aux usagers. Ces nuances sont révélatrices de l'ambiguïté de cette notion pour ces derniers, dont la formation n'intègre que marginalement les préoccupations budgétaires et se focalise plus sur la qualité de l'aide apportée aux personnes en difficulté sociale.

La différence entre ces deux profils d'enquêtés devient encore plus signifiante si l'on compare les réponses apportées aux deux questions concernant *ce qu'est* et *ce que devrait être* la « *performance sociale* », et si l'on croise en outre ces réponses avec le niveau hiérarchique de responsabilité des directeurs. Les résultats qui apparaissent alors (cf tableau 7) invitent à être très prudent à l'égard d'une apparente uniformité des profils des répondants. Par exemple, à la question concernant la définition de *ce qu'est* la « *performance sociale* », si les directeurs issus des Ecoles d'AS se reportent très peu sur l'item « *améliorer la mesure et la quantification des politiques sociales* » (4,7%), en revanche, ceux issus de l'INET s'y reportent bien plus (13%) — la moyenne pour l'ensemble des directeurs (de 11,7%³⁶) masquant ces importantes divergences. Plus significatif

36 Voir cette donnée dans le tableau 5.

encore, l'item « *renforcer le contrôle du travail des acteurs de terrain* » disparaît des réponses des directeurs issus de l'INET alors qu'il est choisi par 7% des directeurs issus d'une école d'AS. Ceci témoigne sans doute du fait que les derniers associent à cette notion de « performance sociale » l'idée d'une contrainte ou d'un contrôle traduisant une certaine forme de pression et de recul critique à son sujet.

La performance sociale... (classement 1)	DGA INET n= 17		Directeurs INET n= 23		DGA AS n= 3		Directeurs AS n= 43	
	Ce qu'elle devrait être	Ce qu'elle est	Ce qu'elle devrait être	Ce qu'elle est	Ce qu'elle devrait être	Ce qu'elle est	Ce qu'elle devrait être	Ce qu'elle est
Adapter les actions aux spécificités des territoires	-	11,8%	13,0%	4,3%	-	-	11,6%	2,3%
Améliorer l'offre de service à moyens constants	29,4%	11,8%	13,0%	26,1%	66,7%	-	7,0%	20,9%
Améliorer la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales	17,6%	11,8%	13,0%	13,0%	-	-	14,0%	4,7%
Améliorer la qualité du service aux usagers	17,6%	11,8%	13,0%	21,7%	33,3%	66,7%	39,5%	16,3%
Développer le pilotage transversal des politiques départementales	5,9%	5,9%	17,4%	8,7%	-	-	7,0%	18,6%
Garantir l'accès des usagers aux droits	-	-	13,0%	-	-	-	9,3%	7,0%
Mieux impliquer les acteurs de terrain pour réduire les résistances	-	5,9%	4,3%	-	-	33,3%	4,7%	2,3%
Rationaliser les dépenses	11,8%	35,3%	4,3%	21,7%	-	-	-	16,3%
Renforcer le contrôle du travail des acteurs de terrain	-	-	4,3%	-	-	-	-	7,0%

Tableau 7 – Les perceptions de la performance sociale selon les DAS en fonction de leur formation (INET ou AS).

Ce tableau reprend les réponses données par les DAS pour l'ensemble des items qui leur étaient proposés, ceux-ci étant ici classés par ordre alphabétique. Les tirets (-) signifient que l'item n'a été choisi par aucun DAS de la catégorie considérée. Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon).

Il devient alors essentiel d'aller au-delà des données brutes, et de remarquer l'importance des différences qu'il y a entre les réponses concernant *ce qu'est* la « performance sociale » et celles concernant *ce qu'elle devrait être* : c'est ce que nous proposons d'analyser en exploitant plus systématiquement le terme de « *hiatus* », qu'il convient de définir avec plus de précision à présent (cf encadré 3).

Un « hiatus » est défini comme la différence entre la perception de *ce qu'est* et de *ce que devrait être* la « performance sociale ». L'intensité du hiatus (telle qu'elle est mesurée dans les tableaux suivants) a été systématiquement calculée en comparant les réponses données par les enquêtés aux questions concernant *ce qu'est* et *ce que devrait être* la « performance sociale ».

Calcul des hiatus : pour chaque item, on calcule la différence arithmétique entre le % de DAS d'un groupe donné ayant choisi cet item pour répondre à la question « *ce que devrait être la performance sociale* » et le % de DAS du même groupe ayant choisi ce même item comme réponse à la question « *ce qu'est la performance sociale* ».

Le hiatus ainsi calculé permet de synthétiser deux informations précieuses dans un seul nombre. **D'abord, la valeur absolue de ce nombre** : plus ce nombre est élevé, plus est élevé l'écart entre ce que ces DAS pensent que la « performance sociale » devrait être et ce qu'ils pensent qu'elle est. **Ensuite, le signe de ce nombre** : quand un item est moins choisi par le même groupe de DAS pour qualifier *ce que devrait être* la « performance sociale » que *ce qu'elle est*, la valeur du hiatus afférent à cet item est négative. Et inversement dans le cas d'une valeur positive.

Autrement dit, *quand un hiatus sur un item donné est fortement positif pour un groupe de DAS donné*, cela signifie que cet item ne devrait pas, selon eux, qualifier la « performance sociale », mais que c'est malgré tout le cas. A l'inverse, *quand un hiatus sur un item donné est fortement négatif pour un groupe de DAS donné*, cela signifie que cet item devrait qualifier, selon eux, la « performance sociale », mais que ce n'est pas le cas. Enfin, quand un hiatus pour un item donné est faible (positivement ou négativement), cela veut dire qu'il n'y a pas de réelle dissonance cognitive entre *ce qu'est* et *ce que devrait être* la « performance sociale » pour ce groupe de DAS donné — soit parce qu'elle est ce qu'elle devrait être, soit parce qu'elle n'est pas ce qu'elle ne devrait pas être.

Encadré 3 – Les hiatus : définitions, modalités de calcul et d'interprétation.

Le tableau 8 présente les hiatus ainsi définis, à partir des données brutes du tableau 7. On constate ainsi que pour une même fonction, celle de directeur, le type de formation joue sensiblement sur la nature et l'intensité des dissonances cognitives éprouvées par les enquêtés. Par exemple, le hiatus sur l'item « *améliorer la qualité de service aux usagers* » atteint +23,3 points chez les directeurs issus d'une école d'AS (hiatus de même signe, mais cependant plus intense que pour l'ensemble des DAS), alors qu'il est de moindre intensité et surtout de sens inverse (-8,7) pour ceux qui viennent de l'INET. On observe exactement le contraire pour l'item « *développer le pilotage transversal des politiques départementales* ». Penchons-nous maintenant sur les hiatus concernant les deux items précédemment analysés — à savoir « *améliorer la mesure et la quantification des politiques sociales* » et « *renforcer le contrôle du travail des acteurs de terrain* ». On voit que les directeurs issus de l'INET ne perçoivent quasiment aucun hiatus sur ces items pouvant qualifier la « performance sociale », mais surtout qu'ils restent cohérents dans leur conception globale de cette notion (même signe et même intensité de hiatus). *A contrario*, les directeurs issus des écoles d'AS présentent un hiatus inversé concernant ces items, qui représentent pourtant des conceptions assez proches de la façon de manager le « social »... Cela pourrait signifier qu'ils ne sont pas vraiment cohérents dans leur approche de la « performance sociale » et qu'ils sont par conséquent gênés par cette notion qui les perturbe ou les trouble d'un point de vue strictement cognitif. Notons aussi que si tous les directeurs (quelle que soit leur formation) sont à l'unisson pour percevoir un hiatus fortement négatif sur l'item « *rationaliser les dépenses* », ceux qui sont issus d'une formation d'AS se singularisent en ne choisissant jamais cet item pour définir ce qu'elle devrait être (cf tableau 7). Enfin, on remarquera que les directeurs étant passés par l'INET restent cohérents sur la version euphémisée « *améliorer la mesure et la quantification des résultats* ».

des politiques sociale » (0 point) mais sont beaucoup plus dissonants (comme leurs autres collègues) sur l'*item « rationaliser les dépenses »* (-17,4 points). La spécificité du secteur des politiques sociales conduit probablement à quelques aménagements sémantiques plus ou moins subtiles — même chez ceux qui semblent les plus disposés à se laisser convaincre par l'impératif managérial.

Intensité du hiatus pour chaque item choisi afin de définir la « performance sociale »	Directeurs INET n= 23	Directeurs AS n= 43	DAS-type n= 247
Adapter les actions aux spécificités des territoires	8,7	9,3	1,2
Améliorer l'offre de service à moyens constants	-13	-14	-9,3
Améliorer la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales	0	9,3	2,9
Améliorer la qualité du service aux usagers	-8,7	23,3	14,2
Développer le pilotage transversal des politiques départementales	8,7	-11,6	1,6
Garantir l'accès des usagers aux droits	13	2,3	4,9
Mieux impliquer les acteurs de terrain pour réduire les résistances	4,3	2,3	2,4
Rationaliser les dépenses	-17,4	-16,3	-18,2
Renforcer le contrôle du travail des acteurs de terrain	4,3	-7	-2

Tableau 8 – Intensité des hiatus entre ce qu'est et ce que devrait être la performance sociale selon la formation des DAS.

Dans le tableau ci-dessus, le groupe des DGA n'a pas été repris dans ce tableau, afin d'aérer la présentation mais surtout parce que le nombre de DGA issus de ces deux types de formation est trop faible (n=20) pour être vraiment significatif. Afin de faciliter la lecture, les items sont ici classés dans le même ordre que dans le tableau 7. Source : *Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)*.

Les variables de l'engagement personnel et familial méritent aussi quelques analyses³⁷, car elles confortent encore l'idée selon laquelle les variables sociobiographiques seraient clivantes pour distinguer des approches différencierées de la « performance sociale » et du mouvement de managérialisation des politiques sociales décentralisées.

³⁷ Concernant la variable engagement, seuls les engagements familiaux et les engagements politiques des enquêtés seront ici analysés. En outre, il faut noter que nous ne disposons pas de précisions sur la nature même des engagements politiques (type de parti), du fait des exigences de la CNIL et de la singularité de notre population, qui est astreinte au respect d'un devoir de réserve.

2 – Des conceptions différentes de la « performance sociale » selon l'engagement personnel et familial

Le DAS-type qui ressort de l'enquête est globalement peu engagé (cf encadré 2). Toutefois, une minorité de répondants (34 personnes) déclarent avoir un engagement politique. Or, ces derniers accordent leurs deux perceptions de la « performance sociale » (*ce qu'elle est* et *ce qu'elle devrait être*) autour de l'item « *Améliorer la qualité du service aux usagers* » — ce qui n'est pas le cas des autres, pour lesquels on note un hiatus assez intense (et positif) sur cet item (cf tableau 9). En outre, les enquêtés engagés politiquement choisissent plus massivement encore que les autres (38,2% au lieu de 32,4%, soit près de 6 points supplémentaires) cet item pour qualifier ce que devrait être la « performance sociale ». De ce point de vue, ceux qui ne déclarent aucun engagement sont plus dissonants que les autres DAS sur cet item — hiatus de 15,5 au lieu de 5,8 pour les DAS engagés. Ces résultats témoignent peut-être d'une sorte d'arrangement sémantique permettant d'allier les multiples significations, explicites et implicites (et parfois contradictoires), associées à ce terme « d'usagers ».

La performance sociale... (classement 1)	Enquêtés déclarant être engagés politiquement (n=34)			Enquêtés ne déclarant pas être engagés politiquement (n=213)			Ensemble des DAS (n=247)
	Ce qu'elle devrait être	Ce qu'elle est	HIATUS	Ce qu'elle devrait être	Ce qu'elle est	HIATUS	
Améliorer la qualité du service aux usagers	38,2%	32,4%	5,8	31,5%	16,0%	15,5	14,2
Garantir l'accès des usagers aux droits	17,6%	2,9%	14,7	8,5%	5,2%	3,3	4,9
Développer le pilotage transversal des politiques départementales	14,7%	14,7%	0	9,9%	8,0%	1,9	1,6
Améliorer la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales	5,9%	2,9%	3	16,0%	13,1%	2,9	2,9
Rationaliser les dépenses	2,9%	29,4%	-26,5	3,3%	20,2%	-16,9	-18,2
Améliorer l'offre de service à moyens constants	2,9%	5,9%	-3	9,9%	20,2%	-10,3	-9,3

Tableau 9 – Les perceptions de la performance sociale selon l'engagement politique des DAS.

Dans le tableau ci-dessus, nous n'avons conservé que les items qui nous semblaient les plus significatifs pour comparer les hiatus entre les deux sous-populations identifiées. Pour avoir une référence de comparaison avec la population globale étudiée, la dernière colonne rappelle les hiatus calculés dans le tableau 8 pour l'ensemble des DAS répondants. Source : *Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)*.

La quasi-absence de hiatus sur cet item chez les DAS déclarant un engagement politique ne signifie pas pour autant qu'ils seraient moins conscients des contraintes budgétaires qui pèsent aujourd'hui sur la mise en œuvre des politiques sociales. Effectivement, ils se reportent en grand nombre sur l'item « *rationaliser les dépenses* » (29,4%) pour définir ce qu'est la « performance sociale ». Néanmoins, ce choix est sensiblement supplanté par l'item « *améliorer la qualité de service aux usagers* » (32,4%). Ils se différencient à ce titre du DAS-type (qui concentre sa définition autour d'items plus quantitatifs, cf tableau 5) comme des DAS ne déclarant pas

d'engagement (dont le hiatus sur cet item est plus faible, moins accentué que le leur).

Parmi les autres données sociobiographiques susceptibles d'éclairer les hiatus observés, le fait d'être issu d'un « milieu engagé » offre également matière à réflexion (cf tableau 10). On observe ainsi que les répondants issus d'un milieu familial engagé sont davantage sensibles aux items privilégiant la dimension qualitative de la « performance sociale », à la fois dans ce qu'elle est (25,9% l'envisagent comme une volonté d'*« améliorer la qualité du service aux usagers »*) et dans ce qu'elle devrait être (24,1% se reportent sur cet item). Comme pour la variable de l'engagement étudiée ci-dessus, on constate que contrairement au portrait du DAS-type, il n'existe quasiment pas de hiatus entre ce qu'est la « performance sociale » et ce qu'elle devrait être. *A contrario*, parmi les DAS issus d'un milieu familial non engagé, ils ne sont que 12,9% à choisir cet item pour désigner ce qu'est la « performance sociale », tout en étant plus de 33% à se reporter sur ce dernier pour désigner ce qu'elle devrait être — manifestant un hiatus conséquent de +20,6 points.

La performance sociale... (classement 1)	Enquêtés issus d'un milieu familial engagé (n=54)			Enquêtés non-issus d'un milieu familial engagé (n=170)			Ensemble des DAS (n=247)
	Ce qu'elle devrait être	Ce qu'elle est	HIATUS	Ce qu'elle devrait être	Ce qu'elle est	HIATUS	
Améliorer la qualité du service aux usagers	24,1%	25,9%	-1,8	33,5%	12,9%	20,6	14,2
Améliorer la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales	13,0%	3,7%	9,3	15,9%	15,3%	0,6	2,9
Améliorer l'offre de service à moyens constants	13,0%	13,0%	0	7,6%	19,4%	-11,8	-9,3
Rationaliser les dépenses	3,7%	24,1%	-20,4	3,5%	22,9%	-19,4	-18,2

Tableau 10 – Les perceptions de la performance sociale selon l'engagement du milieu familial dont sont issus les DAS.

Dans le tableau ci-dessus, seuls 224 enquêtés (sur 247) ont répondu à cette question. Nous n'avons conservé ici que les items qui nous semblaient les plus significatifs pour comparer les hiatus entre les deux sous-populations identifiées. Pour avoir une référence de comparaison avec la population globale étudiée, la dernière colonne rappelle les hiatus calculés dans le tableau 8 pour l'ensemble des DAS répondants. Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon).

Ces enquêtés n'en restent pas moins en phase avec les définitions en vogue concernant la « performance sociale ». Il se reportent, en effet, sur l'item « rationaliser les dépenses » à près de 24,1% pour définir ce qu'elle est. Et le hiatus sur cet item est ici encore très important (-20,4 points), puisqu'ils ne sont plus que 3,7% à s'y reporter pour définir ce qu'elle devrait être. De ce point de vue, ils rejoignent globalement l'appréciation quasi-unanime des autres DAS et du DAS-type, dont le hiatus est aussi très fortement négatif à l'égard de cette manière de définir le sens de la « performance sociale ».

L'ensemble de ces éléments nous conduit à formuler l'hypothèse suivante : pour assimiler la notion de « performance sociale » dans leurs pratiques professionnelles, les individus issus d'un milieu familial engagé tirent la définition de ce terme vers l'item qui s'accorde le plus avec leur socialisation (politique, en l'occurrence). Si on s'intéresse en effet plus spécifiquement aux enquêtés qui qualifient l'engagement de leur famille comme un engagement politique (cf tableau 11), une fois

encore c'est à l'intensité du hiatus entre les items choisis que l'on peut mesurer une plus ou moins grande cohérence sémantique des enquêtés, tout particulièrement sur les 2 items les plus tranchés « améliorer la qualité du service aux usagers » et « rationaliser les dépenses ». Pour être validée, cette hypothèse nécessiterait, néanmoins, de disposer d'éléments plus précis sur la nature des engagements familiaux.

La performance sociale... (classement 1)	Enquêtés issus d'un milieu familial engagés politiquement (n=34)			Enquêtés non issus d'un milieu familial engagé politiquement (n=213)			Ensemble des DAS (n=247)
	Ce qu'elle devrait être	Ce qu'elle est	HIATUS	Ce qu'elle devrait être	Ce qu'elle est	HIATUS	
Améliorer la qualité du service aux usagers	26,5%	32,4%	-5,9	33,3%	16,0%	17,3	14,2
Améliorer l'offre de service à moyens constants	14,7%	17,6%	-2,9	8,0%	18,3%	-10,3	-9,3
Développer le pilotage transversal des politiques départementales	11,8%	5,9%	5,9	10,3%	9,4%	0,9	1,6
Améliorer la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales	11,8%	2,9%	8,9	15,0%	13,1%	1,9	2,9
Rationaliser les dépenses	5,9%	14,7%	-8,8	2,8%	22,5%	-19,7	-18,2

Tableau 11 – Les perceptions de la performance sociale selon l'engagement politique de la famille dont sont issus les DAS.

Dans le tableau ci-dessus, nous n'avons conservé que les items qui nous semblaient les plus significatifs pour comparer les hiatus entre les deux sous-populations identifiées. Pour avoir une référence de comparaison avec la population globale étudiée, la dernière colonne rappelle les hiatus calculés dans le tableau 8 pour l'ensemble des DAS répondants. *Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)*

Bien d'autres variables (engagement syndical, genre, origine sociale, type de concours, domaines d'études...) mériteraient également d'être analysées de la sorte pour souligner combien la définition de la « performance sociale » sous l'angle des seuls impératifs budgétaires et d'une culture typiquement managériale est encore loin de faire l'unanimité dans le secteur des politiques sociales. Elle n'est évidemment pas niée ni ignorée, mais davantage « aménagée » par ceux qui engagent, au-delà du seul investissement professionnel, des idéaux, des convictions ou des socialisations politiques.

Conclusion

La pression à la managérialisation de l'Etat social local semble *a priori* largement acceptée par les DAS aujourd'hui. Que ce soit d'une façon contrainte ou pas, ils s'accordent à cette nouvelle donne des politiques publiques qui atteint finalement leur secteur, même si ce mouvement semble toutefois plus récent que ce que laissent paraître certaines analyses. Mais les DAS ne se contentent pas de s'adapter en subissant un mouvement venu de l'extérieur auquel ils doivent s'accorder. Tout d'abord, il ne faut pas perdre de vue que 24,3% des DAS ne considèrent toujours pas cette notion de « performance sociale » comme pertinente — plus encore : 14,2% ne se prononcent pas et refusent de répondre à cette question (cf tableau 3). Manifestement, un assez

grand nombre de DAS restent critiques ou tentent de résister à la pénétration de la culture managériale dans leurs services. En témoignent également les analyses proposées dans le tableau 2 : si 75,3% des DAS enquêtés se définissent d'abord comme des « managers » ou, à défaut, des gestionnaires ; 25% d'entre eux ne se reconnaissent toujours pas dans cette figure. Enfin, nous avons montré que les DAS assimilent le tournant managérial en redéfinissant et en se réappropriant le sens donné à cette managérialisation d'une façon très différenciée. Plus que d'une managérialisation de l'Etat social, il faudrait donc parler de « managérialisations » au pluriel.

Si l'enquête par questionnaire s'avère heuristique et commode pour émettre puis étayer ces hypothèses, les limites méthodologiques de ce type de démarche sont néanmoins perceptibles dès que l'on essaie de comprendre *comment* les DAS s'approprient différemment ces pratiques de gestion et *de quelle manière* ils composent avec les définitions de la managérialisation. Nous avons, en effet, été frappés lors des entretiens par la confusion qu'entretiennent certains enquêtés entre « managérialisation » et « réorganisations de services », ou encore entre « managérialisation » et « territorialisation des services ». Par conséquent, on peut non-seulement en déduire que les représentations associées à la « performance sociale » sont diverses, mais également que les acteurs engagent dans leur action et dans leur fonction de direction des définitions différentes de ce terme — traduisant sans doute par là des moyens divers de composer avec une réalité sociale et budgétaire qui ne coïncide que partiellement avec certaines de leurs convictions. Aussi, si l'enquête par questionnaire peut rendre compte des changements de cognition, elle masque d'autres types de stratégies possibles, notamment la manière dont les enquêtés peuvent agir sur la situation. C'est en tout cas ce que suggèrent les premiers entretiens et observations que nous avons réalisés sur le terrain : ces matériaux nous ont permis de percevoir des usages différenciés des outils de gestion. A ce stade de l'enquête, deux usages distincts des outils de direction ont déjà pu être repérés :

- La mise à distance des outils, très perceptible dans certains entretiens, révèle que certains DAS qui disent utiliser les nouveaux outils de gestion ne sont pas pour autant convaincus ni de leur pertinence, ni de leur efficacité. Cette mise à distance se traduit notamment par des réactions surprises en réaction à l'évocation de ces outils (soupirs, silences, sourires, ricanements...) et de leur efficience. On a même pu relever l'expression « placard doré » pour témoigner de fonctions de direction prioritairement consacrées à ces nouveaux mécanismes d'évaluation — c'est notamment le cas d'un enquêté nommé à la tête d'un observatoire de l'évaluation au sein d'un Conseil général.
- Le caractère bricolé de certains outils, qui peut être interprété comme une mise à distance mais aussi comme une réappropriation des outils : ce bricolage permet vraisemblablement de coller davantage aux contextes dans lesquels ils sont introduits et aux définitions singulières de la managérialisation de chaque enquêté. Une analyse fine des entretiens montre que ce n'est pas parce que certains DAS disent qu'ils utilisent tel ou tel outil, qu'ils l'utilisent de la même manière et y engagent tous les mêmes croyances ou les mêmes perceptions.

Tout cela nous incite à prolonger nos investigations en employant des méthodes plus qualitatives et ethnographiques, afin de vérifier l'hypothèse suivante : n'est-ce pas précisément dans les dissonances cognitives que nous avons identifiées que se joueraient des formes de résistances très souvent non formulées explicitement, ni clairement rationalisées ou assumées par les DAS ? Ces dissonances témoigneraient alors d'un processus non-achevé de conversion managériale, très complexe et protéiforme, impliquant des stratégies cognitives non-nécessairement conscientes ou explicites, et en tout cas très largement intériorisé et endogène — car produit par une dynamique propre aux acteurs et aux institutions.

Bibliographie

- Bezes, Philippe. « Le renouveau du contrôle des bureaucraties - L'impact du New Public Management ». *Informations sociales* 126, n° 6 (2005) : 26-37.
- . « Morphologie de la RGPP — Une mise en perspective historique et comparative ». *Revue française d'administration publique* 136, n°4 (2010) : 775-802.
- Bouquet, Brigitte. « Management et travail social ». *Revue française de gestion* 9, n°. 168-169 (2006) : 125-141.
- Bruno, Isabelle. « La déroute du “benchmarking social” ». *Revue Française de Socio-Économie* 5, n°1 (2010) : 41-61.
- Chauvière, Michel. « Qu'est-ce que la “chalandisation” ? » *Informations sociales* 2, n°152 (2009) : 128-134.
- . « Quel est le “social” de la décentralisation ? » *Informations sociales* 6, n°162 (2010) : 22-31.
- Dreyfus, Françoise. « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat ? » *Revue française d'administration publique* 136, n°4 (2010) : 857-864.
- Festinger, Leon. *A theory of cognitive dissonance*. Row, Peterson and Company. Evanston, IL, USA, 1995.
- Genieys, William et Hassenteufel Patrick, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? », *Revue Française des Affaires sociales*, n°4 (2001), 41-50.
- Hassenteufel, Patrick, et Bruno Palier. *Construction européenne et politiques sociales*. Paris: l'Harmattan, 2007.
- Hespel, Véronique. « L'Inspection générale des finances à l'heure de l'évaluation des performances ». *Revue Française des Affaires sociales* 1, n°1-2 (2010) : 323-337.
- IGAS. *Les politiques sociales décentralisées - Rapport annuel 2007-2008*. IGAS, 2008. pdf téléchargé. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/9782110073907/>.
- Lafarge, François. « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité ». *Revue française d'administration publique* 136, n°4 (2010) : 755-774.
- Lafore, Robert. « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du “département providence” ». *Revue Française des Affaires sociales* 4, n°4 (2004) : 17-34.
- Piaget, Jean. *La naissance de l'intelligence chez l'enfant*. 1 vol. Actualités pédagogiques et psychologiques. Neuchâtel: Delachaux et Niestlé, 1977.
- Rouban, Luc. « Les élites de la réforme ». *Revue française d'administration publique* 136, n°4 (2010) : 865-879.
- Viet, Vincent. « Présentation du dossier - Le local dans tous ses états ». *Revue Française des Affaires sociales* 4, n°4 (2004) : 5-16.