

LA « PERFORMANCE SOCIALE » COMME HORIZON ? LES DIRECTEURS DÉPARTEMENTAUX DE L'AIDE ET DE L'ACTION SOCIALES ET LEURS PERCEPTIONS DE LA MANAGÉRIALISATION

Jean-Robert ALCARAS, Christèle MARCHAND,
Guillaume MARREL, Magali NONJON *

*Laboratoire Biens, Normes, Contrats (EA 3788),
Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse*

Résumé

Dans un contexte d'exigence de « performance publique », l'usage rhétorique de la notion de « performance sociale » s'est très largement banalisé dans le secteur social. Comment les acteurs de l'État social perçoivent-ils ces évolutions ? Si au sommet, les « élites du Welfare » ou, à la base, les travailleurs sociaux, ont déjà fait l'objet d'études, on sait peu de choses, à un niveau intermédiaire, des directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales. Pourtant, ce sont bien ces derniers qui pilotent, au sein des conseils généraux, des politiques sociales largement décentralisées. Cet article analyse leurs perceptions de la managérialisation au prisme de la « performance sociale », à partir de données recueillies lors d'une enquête nationale réalisée en 2011.

Mots-clefs

Managérialisation du social, management public, performance sociale, sociologie de l'action publique, sociologie des acteurs

Abstract

— *Targeting Social-Sector Performance? French Département-level Assistance and Social Action Directors – Their Views on Managerialisation* — Given the current emphasis on “public-sector performance,” the use of rhetoric around the idea of “social performance” has become commonplace in the social sector. How is this situation perceived by welfare state stakeholders? Whereas studies have been carried out on “Welfare elites” at the top and on social workers further down the ladder, very little is known about the assistance and social action directors at the “département” or intermediary level. It is however, at this very level, within the “conseils généraux,” that largely decentralised social policies are overseen. This article analyses their views of managerialisation from a “social performance” standpoint, based on data gathered through a nationwide survey carried out in 2011.

Keywords

Managerialisation in the social sector, public management, social-sector performance, sociology of public action, sociology related to stakeholders

* Les auteurs peuvent être contactés à l'adresse collective suivante : pims-lbnc@listes.univ-avignon.fr.

La sphère publique, confrontée à une exigence croissante de performance, convertit peu à peu ses principaux acteurs à une culture managériale et à une logique d'efficacité économique. L'idée de performance provient effectivement du vocabulaire managérial et suppose, d'une manière générale, compétition et concurrence. Par conséquent, le fait que les acteurs publics l'intègrent de plus en plus dans leur discours peut être considéré comme un indicateur de leur conversion managériale. Faut-il alors y voir le signe d'une « double réconciliation, celle des agents publics avec leur métier, et celle des Français avec leur administration, mais aussi [...] des voies nouvelles permettant d'impliquer dans cette logique les différents niveaux d'interventions publiques¹ » ? N'est-ce pas davantage le témoignage de l'installation d'un nouveau référentiel d'action publique ? Le management public est certes bien antérieur à la mode de la « performance publique » et les hauts-fonctionnaires sont rompus depuis longtemps à l'art de gouverner leurs services. Mais l'usage rhétorique actuel de la « performance publique » témoigne de l'avancée d'un processus de conversion managériale qui, au-delà des références à l'expérience pratique des hauts-fonctionnaires ou à la science qui les étudie², renvoie manifestement au mouvement idéologique porté de nos jours par la vague du « Nouveau Management Public » (NMP)³, et aux nouveaux vecteurs de légitimation de l'action publique dans un monde envahi par les valeurs gestionnaires⁴. La notion véhicule en effet une sorte de soupçon *a priori* sur la capacité des administrations publiques à atteindre efficacement leurs objectifs et les remet en cause systématiquement sur le mode de la rationalité managériale.

Dans un contexte de rationalisation budgétaire accrue, aucune politique publique n'est désormais censée se soustraire à cette logique. La notion de performance s'est donc également banalisée dans les habitudes langagières de l'un des principaux secteurs relevant de la compétence des conseils généraux sur le territoire français : l'aide et l'action sociales décentralisées. L'idée que la « performance sociale » constituerait l'horizon managérial de ces politiques sociales décentralisées fait ainsi son chemin. Celles-ci devraient par conséquent viser en priorité « l'efficacité, qui repose sur une logique d'objectifs et de résultats ; l'efficacité 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 conduites⁵ ». Qu'elle soit relayée par des rapports officiels⁶ ou par des publications⁷ destinées spécifiquement aux acteurs censés la porter, la notion de

1. Fouchet (Robert), « Performance, service public et nouvelles approches managériales », *Politiques et management public*, Vol. 17 (2), 1999, p. 35-49 (p. 46).

2. Cf. la typologie des quatre acceptions possibles du management public proposée par Gibert (Patrick), « Un ou quatre managements publics ? », Pierre Muller éd., *25 ans de politiques et management public, Politiques et management public*, Vol. 26 (3), 2008, p. 7-23.

3. Bezes (Philippe), *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, Le Lien social, 2009.

4. De Gaulejac (Vincent), *La société malade de la gestion : idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris, Le Seuil, Points Economie, 2009.

5. Méhaignerie (Pierre), « Évaluer 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*, Vol. 1 (1-2), 2010, p. 345-349.

6. Cf. par exemple *Solidarité et performance – Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* (Conférence nationale des finances publiques, Rapport du groupe de travail présidé par Pierre Richard, déc. 2006). Ou encore l'un des rapports de l'IGAS (*Les politiques sociales décentralisées - Rapport annuel 2007-2008*), qui, dans son dernier chapitre intitulé « Améliorer l'organisation et l'évaluation des politiques sociales décentralisées », aborde directement cette question sous le titre « Mettre en œuvre une évaluation de la performance partagée ».

7. Cf. par exemple le site internet www.performance-sociale.com et les *Cahiers de la Performance sociale*, tous deux créés par la société privée Edenred, filiale du groupe Accor, qui est très investie dans des partenariats public-privé avec les collectivités dans ce secteur. Ou encore le n° spécial consacré à cette question par les cahiers de l'Actif : *Qu'est-ce que la performance en action sociale ?*, *Les Cahiers de l'ACTIF*, n°416-419, 2011.

« performance sociale » exhorte ces derniers à adopter des comportements « modernes », « c'est-à-dire non plus seulement gérer selon les lois, les décrets et les règlements, mais adopter des pratiques managériales réorganisant la gestion interne améliorant les résultats de l'échelle juridique⁸ ». Certains croient même pouvoir déceler dans sa décentralisation l'un des vecteurs de la conversion managériale de l'action sociale⁹, d'autant plus engagée dans ce mouvement qu'elle s'est fortement territorialisée¹⁰ au fil des transferts de compétences et des réformes de politiques publiques¹¹. On fait néanmoins souvent l'hypothèse que les acteurs de ce secteur d'intervention publique compteraient parmi les moins réceptifs au langage, aux valeurs et aux pratiques du management, pour des raisons essentiellement culturelles et historiques¹². Au-delà des *a priori*, la question se pose de savoir comment les acteurs de l'État social décentralisé perçoivent effectivement ce processus de managérialisation. Si diverses études se sont focalisées sur les élites du Welfare au niveau central¹³, les cadres et directeurs des établissements prestataires¹⁴, les travailleurs sociaux ou encore les salariés des associations¹⁵, on sait encore peu de choses, à un niveau intermédiaire, des équipes de direction départementales de l'intervention sociale¹⁶, et en particulier de la population des directeurs de l'aide et de l'action sociales (DAS¹⁷).

8. Fouchet, *op. cit.*, p. 36.

9. La décentralisation de 1982 « 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 » in Bouquet (Brigitte), « Management et travail social », *Revue française de gestion*, Vol. 9 (168-169), 2006, p. 125-141. Si son but était essentiellement politique, elle a pu néanmoins ouvrir la voie à une certaine « chalandisation du social » in Chauvière (Michel), « Entre promesses, fictions et réalités », *Projet*, Vol. 6 (289), 2005, p. 28-35.

10. Chauvière (Michel), « Quel est le « social » de la décentralisation ? », *Informations sociales*, Vol. 6 (162), 2010, p. 22-31.

11. Cf. Bezes (Philippe), « Morphologie de la RGPP : une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, Vol. 136 (4), 2010, p. 775-802, et Lafore (Robert), « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, Vol. 4 (4), 2004, p. 17-34. La décentralisation a engendré des stratégies de responsabilisation et d'intéressement aux résultats introduisant dans les services des conseils généraux des instruments de rigueur inspirés de la Révision Générale des Politiques Publiques, que d'aucuns considèrent comme porteurs d'une conception néolibérale du rôle de l'État : Cf. Dreyfus (Françoise), « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, Vol. 136 (4), 2010, p. 857-864.

12. On sait que le travail social est partiellement issu d'une histoire militante et d'une lutte contre les dégâts sociaux du capitalisme, et qu'il relève aussi d'une éthique difficilement soluble dans les principes du management classique de l'entreprise. Voir Bouquet (Brigitte), *Ethique et travail social : une recherche du sens*, Paris, Dunod, Action sociale, 2004. C'est pourquoi les professionnels du social sont souvent perçus comme des acteurs qui « feraient obstacle à la "modernisation", c'est-à-dire à la flexibilité indispensable de l'action publique pour répondre efficacement aux nouveaux besoins des citoyens, comme aux nécessités d'optimisation et de responsabilisation des organisations et des acteurs de terrain » in Chauvière (Michel), « Les professions du social : compétences ou qualifications ? », *Le travail social en débat(s)*, Jacques Ion éd., Paris, La Découverte, 2005, p. 119-135).

13. Genieys (William) et Hassenteufel (Patrick), « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? », *Revue française des affaires sociales*, Vol. 4 (4), 2001, p. 41-50.

14. Chauvière (Michel), « Les cadres et directeurs au cœur d'une mêlée normative », *Être directeur en action sociale aujourd'hui : quels enjeux ?*, Guaquère (Daniel) et Cornière (Hélène) édts., Paris, ESF éditeur, Actions Sociales/Société, 2005, Chapitre 17, p. 163-183.

15. Hély (Matthieu), « Le travail "d'utilité sociale" dans le monde associatif », *Management & Avenir*, Vol. 40 (10), 2010, p. 206-217.

16. Sous-groupe majoritaire des hauts responsables de la fonction publique territoriale, dont la connaissance sociologique reste globalement très lacunaire, les DAS n'ont quant à eux jamais fait l'objet d'étude spécifique et approfondie. Cf. Bachelet (Frank), « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux », *Annuaire des collectivités locales*, CNRS éditions, Vol. 26 (1), 2006, p. 99-113 ; et « Les hauts fonctionnaires inter-communaux, sociologie et politique », *Les annales de la recherche urbaine*, Vol. 99, 2005, p. 118-125.

17. Par commodité, nous désignerons par ce sigle ces acteurs situés aux quatre plus hauts niveaux de la hiérarchie dans les départements français, sous l'autorité du directeur général des services et du Président : les DGA (niveau N-1 sous le DGS) et leurs adjoints (N-2), mais aussi les directeurs (N-3) et leurs adjoints (N-4).

Pourtant, ce sont bien ces derniers qui pilotent, au sein des conseils généraux, les politiques sociales décentralisées et assument la fonction de « chef de file » de l'action sociale confiée à l'exécutif départemental. Mais qui sont, d'un point de vue sociologique, ces directeurs ? Comment perçoivent-ils le tournant managérial de leur secteur d'intervention ? Ne sont-ils que de simples relais mettant en œuvre des stratégies et des instruments conçus ailleurs et par d'autres ? Qu'est-ce qu'évoque pour eux la notion de « performance sociale » ?

L'étude présentée ci-dessous part de l'hypothèse que ces acteurs intermédiaires peuvent produire des représentations particulières de cette notion, mais aussi des stratégies et des aménagements spécifiques ayant des effets concrets sur les formes de la managérialisation elle-même. Elle vise à mieux connaître cette population, ses catégories indigènes et ses perceptions. Après avoir explicité les fondements méthodologiques de cette enquête nationale et présenté cette population très hétérogène¹⁸, il s'agira ici d'analyser les perceptions de la notion de « performance sociale » par les DAS à partir des données discursives recueillies par questionnaire, ainsi que ses usages rhétoriques dans le mouvement de managérialisation du social. Si les DAS semblent s'être assez généralement convertis à un vocabulaire managérial et avoir assimilé le concept de « performance sociale » (qui servira donc ici en quelque sorte de révélateur de cette conversion), on observe néanmoins des perceptions souvent prudentes, parfois critiques, et surtout très différenciées.

POUR UNE SOCIOLOGIE DES DIRECTEURS DE L'AIDE ET DE L'ACTION SOCIALES

Les discours et les travaux sur la « conversion managériale¹⁹ » affectant les acteurs de la sphère publique véhiculent souvent l'image d'un processus à la fois exogène et homogène²⁰, comme si « les principes managériaux pouvaient prétendre à une forme d'universalité qui justifieraient de leur application à d'autres univers sociaux, indépendamment de leurs contextes nationaux, institutionnels et professionnels²¹ ». Cependant, la sociologie des acteurs révèle souvent une réalité bien différente²². Les différentes formes de managérialisation s'inscrivent en réalité dans des logiques d'acteurs localisées et des configurations institutionnelles et territoriales spécifiques à travers lesquelles sont incorporés

18. Alcaras (Jean-Robert), Marchand (Christèle), Marrel (Guillaume) et Nonjon (Magali), *Pratiques et instruments de management dans les services d'aide et d'action sociales des conseils généraux – Enquête nationale par questionnaire auprès des Directeurs d'aide et d'action sociales des départements*, Laboratoire biens, normes, contrats, EA 3788, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, Printemps 2011.

19. Les discours politico-médiatiques sur la nécessaire réforme de l'État tendent à renforcer ce sens commun tout comme le travail de lobbying et de lissage effectué par les *think tanks* et les cabinets de consulting spécialisés en management. Cf. Saint-Martin (Denis), « Le conseil en management et les réformes de l'État », *Sociologies pratiques*, vol. 6, 2002, p. 25-46 ; et Nathan (Richard P.), *Turning promises into performance : the management challenge of implementing workfare*, New York, Columbia University Press, 1993.

20. Cf. Bezes (Philippe), « L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », *Trente ans de réforme de l'État*, Paris, Dunod ; Francois Lacasse et Pierre-Eric Verrier éd., 2005, p. 9-40 ; et Jobert (Bruno), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

21. Robert (Cécile), « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, vol. n° 79 (3), 2007, p. 7-23 (p. 8).

22. Cf. par exemple Belorgey (Nicolas), *L'hôpital sous pression : enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, La découverte, Textes à l'appui, Série Enquêtes de terrain, 2010.

les dispositifs réglementaires nationaux et les nouveaux référentiels de l'action publique. C'est de ce type de démarche qualitative que procède notre étude sociologique des DAS. Faute de données disponibles, nous avons lancé une première enquête par questionnaire dont les résultats tendent à confirmer l'hypothèse d'hétérogénéité de cette population et des représentations du management qu'elle véhicule.

La managérialisation : un processus endogène et hétérogène

Lorsqu'on présente le NMP comme un mouvement d'importation dans le secteur public de normes, de valeurs, d'instruments et de pratiques issus de l'entreprise privée²³, on véhicule un certain nombre d'impensés de la managérialisation qui reposent sur des hypothèses implicites ou des *a priori* : la « managérialisation » reviendrait à importer telles quelles des pratiques développées ailleurs (processus d'origine exogène), par le biais de processus similaires quels que soient les secteurs d'intervention publique (processus de nature homogène), en s'incarnant dans des outils, des dispositifs et des usages managériaux identiques (instruments similaires), et en faisant l'objet d'une réception équivalente par tous les acteurs (appropriations uniformes). De telles hypothèses méritent d'être interrogées, en s'efforçant de penser ces impensés et en les confrontant au terrain. C'est l'objectif d'une sociologie des acteurs et des configurations dans lesquelles se déploient les conversions managériales dans la sphère publique. Une sociologie qui suppose d'interroger et d'observer les acteurs dans leurs représentations et leurs pratiques, dans une démarche essentiellement qualitative et de longue durée.

La première étape de l'enquête menée en 2011, visait deux objectifs principaux : il s'agissait, d'une part, de saisir le profil sociodémographique de cette population et ce qu'elle dit de ses pratiques de direction ; d'autre part, de recueillir les représentations qu'elle associe au processus général de managérialisation du social, en utilisant notamment la notion de « performance sociale » comme test et révélateur d'une conversion.

Enquête de terrain et administration d'un questionnaire

Une série de 18 entretiens exploratoires a d'abord été réalisée, avec des DAS de différents niveaux hiérarchiques et dans 8 départements : il s'agissait de saisir la diversité de cette population et ses catégories de perception indigènes. Afin de disposer d'une vision plus générale de cette population au niveau national, un questionnaire a ensuite été élaboré et adressé aux DAS de l'ensemble des 96 départements métropolitains (soit une population mère estimée à environ 550 personnes)²⁴. Ce questionnaire ne visait pas à tester des hypothèses ou des corrélations d'un point de vue statistique : son but était de palier à une absence de connaissance de la population étudiée. Il articulait deux dimensions analytiques. Une série de questions abordait la notion de « performance sociale », comme clé d'entrée pour saisir les rapports discursifs des DAS à la managérialisation.

23. Ainsi, une réforme inspirée par le NMP repose-t-elle sur l'idée fondamentale d'une « gestion publique qui s'inspire des méthodes managériales du secteur privé » –Bezes (Philippe), « Le renouveau du contrôle des bureaucraties - L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, Vol. 126 (6), 2005, p. 26-37 (p. 29).

24. Cf. la note 17 *supra*.

Les autres thèmes abordés relevaient d'une sociologie des acteurs à proprement parler (fonctions de direction, métier de directeur, pratiques de direction, formation, trajectoire, expériences professionnelles et militantes, profil sociobiographique)²⁵. Les résultats de cette première étape mettent en lumière la diversité de cette population, incitant ainsi à vérifier si cette hétérogénéité se traduit aussi par des perceptions différentes du processus de managérialisation.

Les DAS : une population diverse et hétérogène

Il n'existe pas un DAS mais des DAS : cette hétérogénéité se manifeste sur des plans très divers. Ainsi, 37 % des DAS sont installés dans leur fonction depuis 2 ans au plus, mais l'ancienneté dans le poste est très inégalement distribuée (de moins de 2 ans à plus de 13 ans). La plupart sont responsables des compétences sociales décentralisées (Aide Sociale à l'Enfance, Personnes Agées, Personnes Handicapées, Protection Maternelle et Infantile, Insertion...), mais certains sont en charge de compétences plus élargies (politique de la ville, logement, jeunesse...). Certains DAS ne disposent d'aucun budget spécifique, mais le dernier quartile gère des budgets annuels supérieurs à 180 millions d'euros. Cette population, plutôt âgée, s'étale toutefois sur plusieurs tranches d'âge : 57 % sont âgés de 50 à 59 ans, 23 % sont dans la tranche 40-49 ans et 9 % dans celle des 30-39 ans. La répartition par sexe, assez paritaire dans l'ensemble, varie beaucoup en fonction du niveau hiérarchique : 59 % des directeurs sont des femmes, mais les DGA sont très majoritairement (68 %) des hommes. Leurs origines sociales recoupent la distinction hiérarchique : les directeurs sont d'origine plus modeste que les DGA, tant du point de vue du capital économique que culturel. Si les DAS déclarent assez souvent être engagés, c'est plus souvent dans des associations relevant du domaine culturel et sportif (62 %), syndical (35 %), ou caritatif (25 %), que dans des partis politiques (20 %). Ils sont en général très diplômés²⁶, issus de domaines d'études variés²⁷, et sont souvent passés (60 %) par une « école » particulière en formation initiale ou en formation continue²⁸ – les trois principales filières de formation étant : les Écoles d'assistants sociaux ou d'éducateurs spécialisés (AS)²⁹ ; l'École Nationale de la Santé Publique (ENSP)³⁰ et l'Institut National des Etudes Territoriales (INET)³¹. S'ils sont en très grande majorité fonctionnaires (88 %), la plupart du temps dans la fonction publique territoriale, ils ne l'ont pas tous intégrée par le même type de concours³².

25. Le questionnaire devait être renseigné en ligne, de manière anonyme et auto-administrée. Le taux de retour obtenu est très satisfaisant : 247 réponses complètes et exploitables ont été enregistrées, soit environ 45 % de la population mère. Certains départements sont sur-représentés dans la population des répondants, néanmoins, 85 des 96 départements visés sont représentés par au moins un DAS dans les résultats, et le taux de réponse moyen par département est de 2,8.

26. Près de 50 % a validé au moins un master (ou équivalent) en formation initiale.

27. Les directeurs sont formés en sciences humaines et sociales ; les DGA le sont plutôt dans le domaine des sciences juridiques et politiques.

28. Les deux-tiers de la population sont passés par un processus de formation continue.

29. 18 % des DAS en sont issus, mais c'est surtout le profil dominant des directeurs et de leurs adjoints : cela concerne 24 % des directeurs, mais seulement 4 % des DGA.

30. 17 % des DAS en sont issus : 16 % des directeurs et 20 % des DGA.

31. 16 % des DAS en sont issus, et c'est le profil dominant des DGA et de leurs adjoints : 13 % des directeurs et 26 % des DGA.

32. 49 % par un concours de Catégorie A et assimilés, 24 % par un concours de catégorie B et 12 % en intégration directe.

On est également frappé par la grande diversité de leurs grades (directeur, administrateur, conseiller socio-éducatif, médecin...). Le secteur social ne leur était généralement pas inconnu avant leur prise de fonction, mais ils sont près de 40 % à déclarer ne pas avoir eu d'expérience préalable dans le social. Si l'investissement professionnel préalable au sein de collectivités territoriales est une caractéristique largement partagée, on relève cependant qu'ils sont plus du tiers à avoir exercé au moins une fois dans le secteur privé. Une population aussi hétérogène induit-elle des représentations différenciées de la managérialisation ?

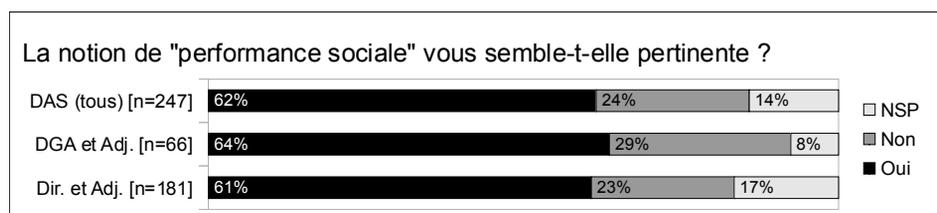
LES DISCOURS DES DIRECTEURS D'AIDE ET D'ACTION SOCIALES SUR LE MANAGEMENT ET LA « PERFORMANCE SOCIALE »

Les DAS réservent globalement un accueil favorable à la notion de « performance sociale » : du point de vue de leurs discours et des registres de langage qu'ils emploient, ils semblent avoir aujourd'hui endossé le rôle de manager dans les services qu'ils dirigent, ils déclarent user d'instruments et de dispositifs managériaux, et semblent partager *a priori* une interprétation assez orthodoxe de ce nouvel horizon des politiques sociales.

Manager les services et mobiliser des outils pour améliorer la « performance sociale »

Invités à juger la pertinence du concept de « performance sociale » (graphique 1), les DAS le valident majoritairement – les DGA étant cependant à la fois moins indécis que leurs directeurs, mais aussi plus circonspects à son égard.

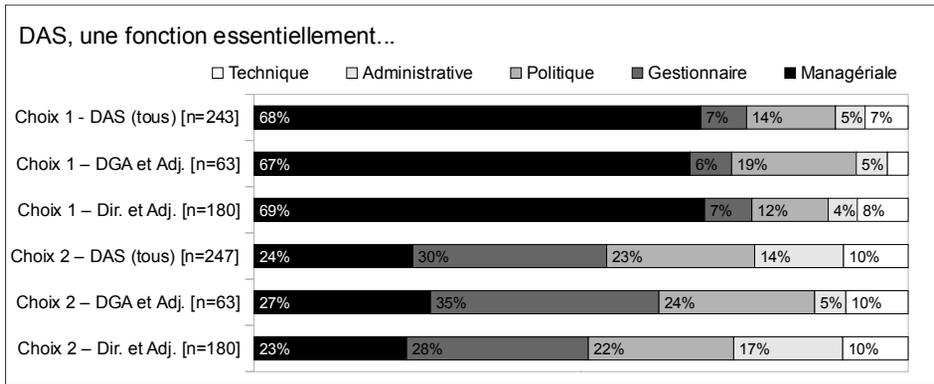
Graphique 1. Pertinence de la notion de « performance sociale »



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

Cette adhésion s'articule de façon cohérente avec les représentations qu'ils ont de leur activité (graphique 2). Lorsqu'on leur propose de classer trois conceptions possibles de leur fonction parmi cinq propositions construites à partir des entretiens exploratoires, ils mettent clairement en avant la dimension managériale de leur activité en premier choix. En second choix, non-seulement l'aspect managérial de leur fonction apparaît encore de façon assez imposante, mais il est en outre supplanté par une conception gestionnaire de la fonction – soit un total de 54 % des réponses qui font référence à l'un de ces deux qualificatifs.

Graphique 2. Définition de la fonction de direction



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

La conversion de cette population à une rhétorique managériale peut aussi s'observer à travers les pratiques qu'ils déclarent mettre en œuvre. En effet, dans la sphère publique comme ailleurs, toute pratique managériale mobilise des instruments et des dispositifs³³. Sur le premier point, 86 % des DAS déclarent avoir mis en place personnellement de nouveaux outils – pour l'essentiel, ce sont des tableaux de bords, des Systèmes Informatiques d'Aide à la Décision, et des indicateurs de performance. Quant aux dispositifs, 76 % de la population dit avoir participé à, ou avoir dirigé une réorganisation de services. Celle-ci est souvent l'occasion de faire apparaître des nouveaux services et de nouvelles appellations relevant explicitement d'un vocabulaire managérial : « contrôle de gestion », « observatoires », « missions » ou encore « cellules d'évaluation ». Dans certains cas, ces réorganisations sont également des opportunités pour mutualiser les moyens et diminuer les dépenses de fonctionnement ou de personnel.

Cette population se convertit donc aux évolutions sémantiques qui accompagnent le mouvement de managérialisation de l'action publique et déclare user de méthodes visant à accroître la « performance sociale ». Mais quels sens donnent-ils précisément à cette notion ?

Une lecture orthodoxe de la « performance sociale »

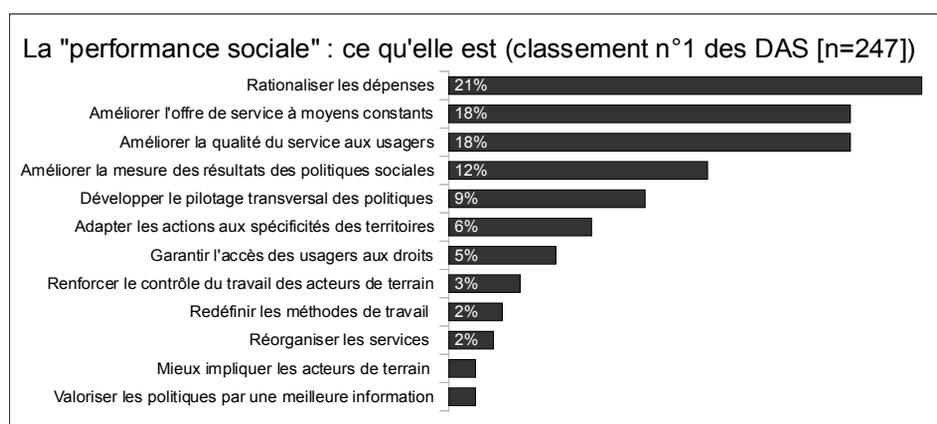
Rappelons que la réception de la notion de « performance sociale » par les DAS fait ici office de révélateur de leur positionnement vis-à-vis de la managérialisation du social. Au-delà de la question sur la pertinence du concept (graphique 1), les enquêtés devaient choisir et classer 3 items parmi une liste prédéfinie permettant de définir ce qu'est, selon eux, la « performance sociale » (leurs perceptions), et ce qu'elle devrait être (leurs projections)³⁴.

33. Moisdon (Jean-Claude), *Du mode d'existence des outils de gestion – Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Paris, Seli Arslan, 1997.

34. La liste des items proposés est issue des catégories indigènes saisies lors des entretiens, qui révélaient déjà des définitions très contrastées.

Les perceptions que les DAS se font de la « performance sociale » révèlent qu'ils ont bien reçu et interprété ce que recouvre cette notion pour la plupart de ses promoteurs. Globalement, ils en donnent en effet une définition orthodoxe (graphique 3), conforme au discours institutionnel : elle est, selon eux, avant tout une question de rationalisation des dépenses (21 %), permettant d'améliorer l'offre de service à moyens constants (18 %), ou encore une façon de faire progresser la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales (12 %). Les objectifs de la « performance sociale » renvoient ainsi principalement à des impératifs quantitatifs et à une rationalité managériale (51 % des réponses).

Graphique 3. Les perceptions de la performance sociale : ce qu'elle est pour l'ensemble des DAS



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

En première lecture, le tournant managérial semble donc avoir été bien assimilé par bon nombre de ces acteurs intermédiaires du social – au moins au niveau des perceptions qu'ils s'en forgent et des usages rhétoriques qu'ils font des notions qui lui sont associées. Le caractère néanmoins très hétérogène de cette population justifie une analyse plus détaillée des discours en fonction des profils et des trajectoires sociobiographiques. Les perceptions de la « performance sociale » apparaissent alors très différenciées et le rapport des DAS au mouvement de managérialisation plus complexe et ambigu.

HÉTÉROGÉNÉITÉ DES DISCOURS ET PERCEPTIONS DIFFÉRENCIÉES DE LA « PERFORMANCE SOCIALE »

L'image des DAS se convertissant massivement à une certaine culture managériale et adhérent de façon consensuelle à l'horizon de la « performance sociale » ne résiste pas à l'analyse. Une simple relecture du graphique 1 permet déjà de souligner que 14 % des DAS ne savent ou ne veulent pas évaluer la pertinence de la notion de « performance

sociale » dans leurs activités. Ils sont donc une minorité non-négligeable à faire preuve d'une certaine prudence à son égard – cette réticence étant deux fois plus forte parmi les directeurs (17 %) que chez leurs supérieurs, les DGA (8 %). En outre, près d'un quart des DAS (24 %) rejette clairement la « performance sociale », puisqu'ils la considèrent comme une notion non-pertinente³⁵ – attestant cette fois-ci d'une attitude critique manifeste. De même, le graphique 2 montre quant à lui que si 75 % des enquêtés se définissent en premier choix comme des managers ou, à défaut, comme des gestionnaires, cela fait tout de même un peu moins de 25 % d'entre eux qui ne se reconnaissent toujours pas dans cette figure.

Y aurait-il alors une spécificité de l'appropriation des normes de management dans l'action sociale décentralisée ? Ce secteur aurait-il un rapport différent à la performance et au management publics ? Quelques définitions recueillies lors des entretiens pour qualifier la « performance sociale » illustrent en tout cas à quel point l'introduction de principes managériaux est loin de constituer un simple « prêt à penser³⁶ » homogène, une nouvelle *doxa* qui s'imposerait de manière univoque et uniforme dans tous les secteurs des politiques publiques : « ajuster les objectifs quantitatifs aux exigences qualitatives », « faire la part entre la nécessité de l'outil et la réalité du travail social », « tout n'est pas quantifiable, ne pas oublier l'humain », « ne pas réduire aux effets quantitatifs qui souvent sont les seuls mesurables », ou encore « sortir du social ». C'est peut-être pour cela que les perceptions et les projections que les DAS se forgent de la « performance sociale » divergent assez singulièrement. Elles sont en outre nettement différenciées selon certains éléments sociobiographiques, ce qui tend à confirmer l'hypothèse d'hétérogénéité du sens et d'endogénéité du processus de managérialisation.

La « performance sociale » n'est pas ce qu'elle devrait être

Les définitions faisant référence à une conception quantitative et à une rationalité managériale (graphique 3) ne représentent finalement qu'à peine plus de la moitié des premiers choix de ces acteurs pour définir leurs perceptions de la « performance sociale » : les acceptions plus qualitatives de la notion ne sont donc pas si minoritaires – l'amélioration de la qualité de service aux usagers arrivant même ex æquo en seconde position avec l'amélioration de l'offre de service à moyens constants (18 %). Une partie des DAS incorpore ainsi dans ses perceptions des nuances et une certaine distance au modèle managérial, qui pourraient être propres à leur secteur d'intervention, aux valeurs qui le dominent ou aux contraintes qui le caractérisent.

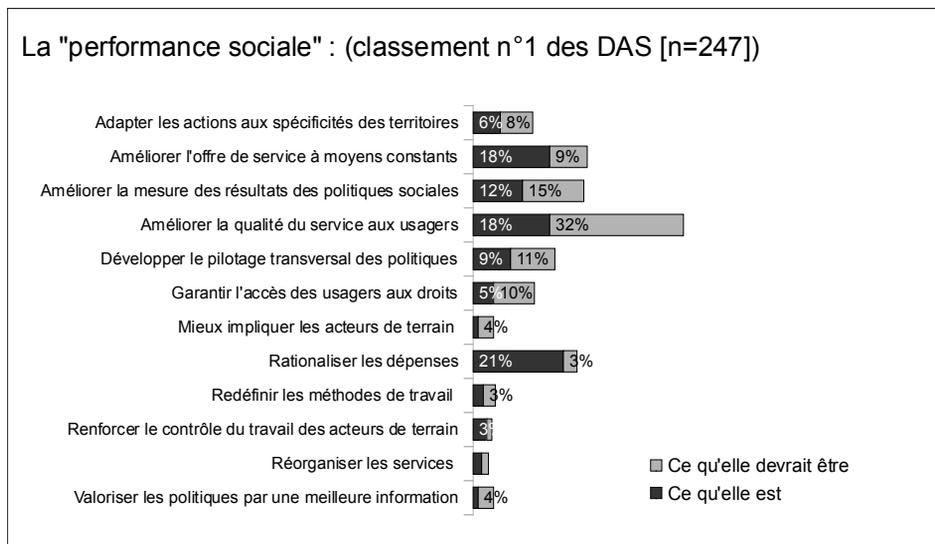
Cet attachement à une représentation qualitative de la « performance » dans le champ social est plus forte encore dans les projections qu'ils livrent (graphique 4). Lorsqu'ils s'expriment sur ce que devrait être la « performance sociale » à leurs yeux, les réponses révèlent effectivement d'autres registres de justification et se démarquent assez nettement des définitions dominantes : en définitive, ils pensent que la « performance sociale » ne devrait pas être ce qu'ils disent qu'elle est. Ils souhaiteraient en effet que la « performance sociale » vise d'abord à améliorer la qualité de service aux usagers (32 %), puis à améliorer la mesure et la quantification des politiques sociales (15 %) et enfin à développer le pilotage transversal des politiques départementales (11 %). L'item le plus caricatural

35. Les DGA et leurs adjoints sont moins prudents que leurs subordonnés (8 % NSP contre 17 % des directeurs) mais bien plus critiques qu'eux (29 % contre 22 %).

36. Cécile Robert, « Les transformations managériales des activités politiques », *op. cit.* (p. 16).

pour illustrer une rationalité purement managériale (rationaliser les dépenses) n'est choisi que par 3 % des répondants quand il s'agit de qualifier leurs projections sur cette notion.

Graphique 4. Les perceptions de la « performance sociale » :
« ce qu'elle est » et « ce qu'elle devrait être »



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

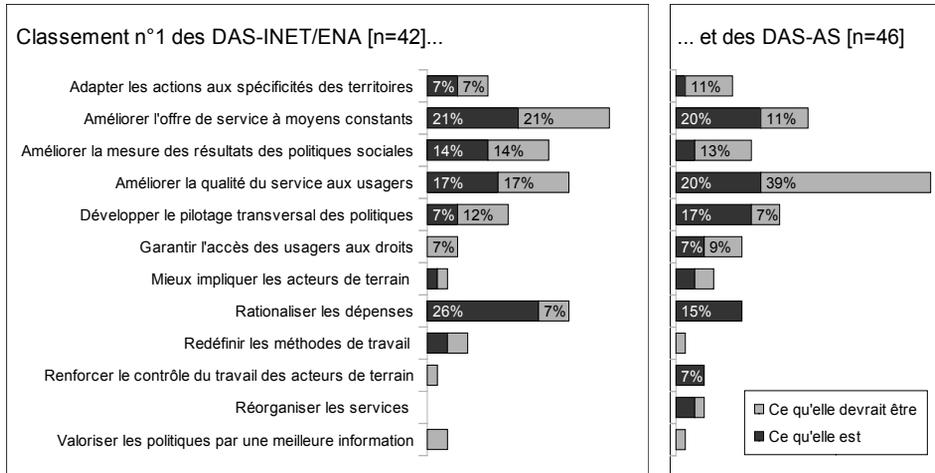
Ces décalages entre les perceptions et les projections des DAS sur la « performance sociale » mettent à leur tour en exergue une attitude prudente, sinon critique de ces acteurs quant au sens qu'il faudrait donner à cette notion et donc, quant au mouvement de managérialisation lui-même. Mais l'hétérogénéité de cette population incite surtout à distinguer les représentations des DAS en fonction des données sociobiographiques disponibles.

Des perceptions différentes de la « performance sociale »

Sans prétendre tester statistiquement des corrélations, on peut néanmoins mettre en lumière le caractère hétérogène de cette population dans la manière dont elle se confronte à la managérialisation. Dans cette perspective, le parcours de formation de DAS permet de révéler des divergences frappantes. Deux sous-groupes de DAS semblent particulièrement diverger quant à leur acception de la « performance sociale » : d'un côté, ceux qui ont été formés à l'INET (DAS-INET, n=40) ou à l'École Nationale d'Administration (n=2) ; de l'autre, ceux qui ont suivi une formation d'AS (DAS-AS, n=46). Ces divergences se décèlent d'abord en analysant les données brutes (graphique 5). Pour qualifier leur perception de la « performance sociale » et de ce qu'elle devrait être, les DAS-INET/ENA privilégient des associations d'items qui s'organisent de façon cohérente autour de l'idée d'efficacité et d'offre de service (équivalence entre la perception de ce qu'elle est et ce qu'elle devrait être), obéissant à une rationalité managériale classique. Les DAS-AS introduisent quant à eux plus de nuances, en privilégiant encore plus l'idée

d'une amélioration de la qualité du service aux usagers. De même, ceux-ci se reportent très peu sur l'item améliorer la mesure et la quantification des politiques sociales (4 %), alors que c'est le choix de 14 % des DAS-INET/ENA.

Graphique 5. Les perceptions de la « performance sociale » selon le type de formation



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

Dans leurs perceptions, les enquêtés AS associent donc parfois à cette notion de « performance sociale » l'idée d'une contrainte ou d'un contrôle, traduisant là aussi une forme de distance critique à son sujet que les enquêtés INET/ENA ne partagent pas.

La « performance sociale » : des projections, des attentes et des regrets divergents

On peut encore affiner l'analyse grâce au calcul d'un indicateur simple d'écart entre perceptions et projections dans ces deux sous-groupes aux parcours de formation distincts. Cet indicateur qualifié ici de « hiatus » est la mesure de la différence arithmétique entre les projections et les perceptions de la « performance sociale »³⁷. Quand un « hiatus » sur un item donné est fortement positif, cela exprime une attente vis-à-vis de cet item, qui devrait ainsi qualifier la « performance sociale » bien plus qu'elle ne l'est en réalité. A l'inverse, quand un hiatus est fortement négatif, c'est la manifestation d'un regret : cet item ne devrait pas qualifier la « performance sociale », mais c'est hélas le cas d'après la personne interrogée. Enfin, quand un hiatus est faible ou nul, cela veut dire qu'il n'y a pas de réelle dissonance entre ce qu'est et ce que devrait être la « performance

37. Le hiatus ainsi calculé permet de synthétiser deux informations dans un seul nombre. D'abord, sa valeur absolue : plus ce nombre est élevé, plus est élevé l'écart entre les projections et les perceptions. Ensuite, le signe de ce nombre : quand un item est moins choisi par un groupe de DAS pour qualifier ses projections que ses perceptions, la valeur du hiatus afférent à cet item est négative. Et inversement dans le cas d'une valeur positive.

sociale », soit parce qu'elle est ce qu'elle devrait être, soit parce qu'elle n'est pas ce qu'elle ne devrait pas être.

Le tableau 1 récapitule la mesure des hiatus calculés pour la seule population des directeurs. Bien plus que pour leurs supérieurs hiérarchiques, les DGA, on vérifie alors combien le parcours de formation des directeurs peut influencer sur les appréhensions singulières de la « performance sociale ». Globalement, les directeurs passés par l'INET définissent non seulement cette notion de manière plus « orthodoxe » que leurs homologues formés dans des écoles d'AS (graphique 5), mais ils affichent de surcroît des hiatus moins importants. Les directeurs INET expriment à la fois moins d'attentes et moins de regrets. Certes, les positions des deux populations sont parfois convergentes, comme le regret qu'elles partagent face à la trop grande importance accordée, pensent-ils, à la rationalisation des dépenses et à l'amélioration de l'offre à moyen constant – marquant ainsi une sorte de méfiance identique face à une vision trop caricaturale du management. On retrouve ici l'hypothèse de la spécificité du secteur social qui conduirait à quelques aménagements sémantiques plus ou moins subtils, même chez les acteurs qui pourraient être les plus disposés à se laisser convaincre par les logiques managériales.

Tableau 1. Intensité des hiatus selon la formation des directeurs

HIATUS	Ensemble des Directeurs (n=181)	Directeurs INET (n=23)	Directeurs AS (n=43)
Adapter les actions aux spécificités des territoires	2,8	8,7	9,3
Améliorer l'offre de service à moyens constants	-12,2	-13,0	-14,0
Améliorer la mesure des résultats des politiques sociales	2,8	0	9,3
Améliorer la qualité du service aux usagers	11,0	-8,7	23,3
Développer le pilotage transversal des politiques	1,1	8,7	-11,6
Garantir l'accès des usagers aux droits	6,1	13,0	2,3
Mieux impliquer les acteurs de terrain	3,3	4,3	2,3
Rationaliser les dépenses	-14,9	-17,4	-16,3
Redéfinir les méthodes de travail	1,1	0	2,3
Renforcer le contrôle du travail des acteurs de terrain	-2,2	4,3	-7,0
Réorganiser les services	-0,6	0	-2,3
Valoriser les politiques par une meilleure information	1,7	0	2,3

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

Mais le plus souvent, leurs avis divergent. Les directeurs AS expriment ainsi une forte attente sur la proposition améliorer la qualité de service aux usagers – attente nettement supérieure à la moyenne des directeurs. Inversement, les directeurs INET se distinguent, puisqu'ils semblent regretter l'importance de la place de l'utilisateur dans la « performance sociale ». On observe exactement le contraire pour l'item développer le pilotage transversal des politiques départementales : les directeurs AS regrettent que cette conception apparaisse au troisième rang de leur propre perception de la « performance sociale », alors que les directeurs INET voudraient aller plus loin dans ce sens.

De même, les nuances sont-elles fortes sur un dernier item significatif de la façon de manager le social : renforcer le contrôle du travail des acteurs de terrain. Les directeurs INET expriment des attentes sur ce point, alors que les directeurs AS déplorent cette vision possible des choses.

Au final, ces variations de hiatus suggèrent d'abord que la formation INET permet aux directeurs qui en ont profité d'être plus en cohérence avec la grille d'analyse officielle de la « performance sociale ». Cependant, le secteur de l'intervention sociale décentralisée pourrait bien affecter leur « prédisposition managériale », comme en atteste, à ce niveau hiérarchique de responsabilité et de proximité avec les travailleurs sociaux, leur rejet massif et plus important encore que les autres, de l'objectif réducteur de rationalisation des dépenses. Par ailleurs, les directeurs AS semblent quant à eux davantage prédisposés à la critique des conceptions trop gestionnaires de leur fonction.

D'autres variables permettraient également de souligner des différences d'appréhension de cette notion, comme le domaine d'études principal, mais aussi l'engagement politique et partisan et l'engagement syndical ou encore les origines sociales³⁸. L'exemple développé ici montre suffisamment combien l'expérience des équipes de directions influence leur réception de la managérialisation véhiculée par l'importation d'un principe de performance dans les politiques sociales décentralisées. Sans être niée, rejetée ou ignorée, « la notion de performance sociale » est probablement davantage « aménagée » par ceux qui investissent dans leur engagement professionnel, des idéaux, des convictions ou des socialisations politiques singulières.

*

* *

Le processus de conversion managériale des DAS s'éclaire par conséquent d'une façon bien singulière lorsqu'on l'analyse à partir d'une sociologie des acteurs qui le portent. Les DAS ne sont pas homogènes dans leur approche de la « performance sociale » et dans leur façon d'appréhender la managérialisation de leur métier et de leurs services. Ils ont certes pris acte du tournant managérial contemporain : qu'ils aient ou non le sentiment d'y être contraints, ils s'accommodent *de facto* à cette nouvelle donne des politiques publiques qui pénètre l'État social décentralisé. Néanmoins, ces « élites locales du Welfare » restent globalement prudentes et parfois critiques ou hostiles dans leur définition de la « performance sociale ». Nombreux sont ceux qui se réapproprient le sens donné à cette notion, utilisée ici comme un test visant à révéler la pénétration de la culture managériale dans l'action sociale.

En ciblant les élites intermédiaires du social, l'enquête sociographique contribue à démontrer que le processus de managérialisation de l'État social décentralisé ne procède pas d'une simple conversion technique et homogène à des impératifs exogènes d'efficacité économique. Certes, le NMP consiste à importer des pratiques et des discours issus du secteur privé vers le domaine public. Mais derrière des apparences consensuelles produites par les acteurs eux-mêmes sous couvert de réalisme ou de pragmatisme, ces transferts n'ont néanmoins rien de linéaire ni d'automatique : ils donnent très souvent lieu à des redéfinitions, des appropriations, ou réappropriations, à des bricolages voire des résistances – y compris au sommet de la hiérarchie. Dans le cas qui nous intéresse ici, on voit bien que les DAS engagent des définitions et des représentations différentes

38. Cf. Alcaras (Jean-Robert), Marchand (Christèle), Marrel (Guillaume) et Nonjon (Magali), *Pratiques et instruments de management*, *op. cit.*

du management dans leur action et dans leur fonction – traduisant sans doute, par des moyens divers, une volonté de composer avec une réalité sociale et budgétaire qui ne coïncide que partiellement avec leur formation, leurs expériences, leurs convictions et leur éthique.

Il est donc essentiel de saisir la recomposition des modes de gouvernement et des technologies d'encadrement à l'œuvre dans ce domaine, recomposition dont les fondements demeurent sociologiques et politiques. L'enquête présentée ici ne traite que des perceptions et laisse momentanément de côté l'analyse des usages et des pratiques. Mais elle permet déjà de consolider l'hypothèse du caractère endogène et hétérogène d'un processus de managérialisation du social propre à la dynamique historique et aux métamorphoses de l'État. Un processus qui peut être interprété à partir des logiques et des comportements que produisent en interne ses principaux acteurs (et notamment ses élites réformatrices³⁹) et dont la spécificité liée à la singularité du secteur social reste cependant à démontrer. L'identité des équipes dirigeantes des services sociaux départementalisés doit être prise en compte pour saisir plus finement encore la pluralité des vecteurs du processus général de managérialisation de l'État social décentralisé en France aujourd'hui. Au-delà des représentations, il reste maintenant à saisir la variété des usages qu'ils font des instruments de management du social.

39. Cf. Genieys et Hassenteufel, *op. cit.*, et Rouban (Luc), « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique*, Vol. 136 (4), 2010, p. 865-879.