Quand les directeurs des services sociaux départementaux se saisissent du management : des représentations et des pratiques singulières et équivoques

How senior executives embrace management in territorial social services: a study of their peculiar and equivocal perceptions and practices

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

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/7166>
ISSN: 2119-4831

Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

Printed version

Date of publication: 15 June 2014
Number of pages: 337-356
ISBN: 978-2-7430-2007-1
ISSN: 0758-1726

Electronic reference

Jean-Robert Alcaras, Christèle Marchand, Guillaume Marrel et Magali Nonjon, « Quand les directeurs des services sociaux départementaux se saisissent du management : des représentations et des pratiques singulières et équivoques », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 31/3 | 2014, mis en ligne le 04 janvier 2018, consulté le 16 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/7166>

Quand les directeurs des services sociaux départementaux se saisissent du management : des représentations et des pratiques singulières et équivoques

05

► **Jean-Robert Alcaras^{a*}, Christèle Marchand^b,
Guillaume Marrel^b, Magali Nonjon^b**

^a *Maître de Conférences en Sciences Économiques
Laboratoire Biens, Normes, Contrats (EA 3788),
Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse*

^b *Maître de Conférences en Science Politique
Laboratoire Biens, Normes, Contrats (EA 3788)
Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse*

Résumé

Les Conseils généraux sont aujourd'hui les « chefs de file » de l'aide et de l'action sociales en France. À l'heure d'une rationalisation accrue des dépenses publiques et d'une large diffusion du *New Public Management*, les hauts-fonctionnaires territoriaux en charge de ces politiques publiques ont-ils développé une culture managériale dans leurs services ? À partir d'une recherche engagée depuis trois ans sur les représentations et les pratiques professionnelles des directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales, nous montrerons que ces acteurs publics se sont aujourd'hui largement convertis à l'usage d'un langage managériale et d'un référentiel gestionnaire. Mais ce constat doit néanmoins être nuancé : ces acteurs ne donnent pas tous le même sens au management, et le nouveau vocabulaire qu'ils emploient comme la nouvelle posture qu'ils adoptent ne doivent pas masquer un usage singulier et équivoque des outils de gestion et des réformes managériales qui, *in fine*, peuvent servir des logiques non-exclusivement gestionnaires.

© 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : management public, management des collectivités territoriales, management du social, managérialisation de l'action publique, sociologie de l'action publique.

*Auteur correspondant : jean-robert.alcaras@univ-avignon.fr

Abstract

How senior executives embrace management in territorial social services: a study of their peculiar and equivocal perceptions and practices. Department Councils are now in charge of benefits and social policies in France. In a time of increasing rationalization of public spending and widespread diffusion of New Public Management theories, we look at how senior territorial public servants responsible for these policies have developed a managerial culture in their administrations. Based upon a three-year-long survey on their professional practices and their perceptions of the job, we show that these public sector actors have largely converted themselves to the use of managerial terminology and standards. At the same time, we underline the need to qualify that statement, since management is far from meaning the same thing to all these actors. The study of this newly adopted vocabulary and attitude should not overshadow a peculiar and equivocal implementation of management tools and managerial reforms — in the end, they can also be used by actors following original, non strictly managerial rationales.

© 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: public management, territorial public management, social management, public action managerialization, sociology of public action.

Introduction

Une abondante littérature scientifique consacre l'avènement contemporain d'un *New Public Management* (NPM) et diffuse l'idée que les acteurs publics du monde entier se convertiraient aujourd'hui à une conception managériale de leur fonction (Ferlie *et al.*, 1996 ; Kickert, 1998 ; Lane, 2000 ; Osborne, 2010 ; Osborne et Gaebler 1993). Il faut pourtant veiller à ne pas confondre ni réduire le management public à la vague idéologique du NPM qui aujourd'hui l'affecte (Gibert, 2008) — l'expérience pratique des hauts-fonctionnaires ou la science qui les étudie lui étant bien antérieurs (Laufer *et al.*, 1980). Les hauts-fonctionnaires n'ont en effet pas attendu le NPM pour manager leurs administrations et leurs services. Cependant, ils n'ont pas toujours employé un vocabulaire managérial pour désigner leur activité, et les mots ou les outils qu'ils mobilisent au quotidien n'ont pas toujours été comparables à ceux employés dans le secteur privé. C'est pourtant ce que suggèrent les promoteurs du NPM : celui-ci consacrerait une véritable « conversion managériale » des responsables des services publics, dans le sens où ils se considéreraient explicitement comme des managers (sans réticence ni complexe), adhèreraient au « managérialisme » (une croyance qui fait du management la solution à tous les problèmes) et prendraient pour modèle les concepts et les techniques issues du management de l'entreprise privée afin de procéder à la « managérialisation » de leurs services (Ferlie *et al.*, 1996 ; Gruening, 2001 ; Hood, 1991, 1994, 2000 ; Lane, 2000 ; Pollitt, 1991, 1995, 2006 ; Pollitt et Bouckaert, 2001).

Dans une société dont les normes et les valeurs semblent de plus en plus imprégnées de logiques et de références gestionnaires (Boussard, 2008 ; Fenet-Buisson et Mercier, 2013 ; Gaulejac, 2009), la France, comme bien d'autres pays, a évidemment connu des évolutions importantes durant les dernières décennies dans le domaine de la gestion publique (Demeestère et Orange, 2008). Et les modes de gestion comme les technologies de gouvernement visant

à accroître l'efficacité, le contrôle et la transparence de l'action publique à moindre coût (production d'indicateurs, audit, évaluations, appels à projets...) accompagnent bel et bien le vaste mouvement de réforme de l'État initié à la fin des années 1970 un peu partout dans le monde (Bezes 2008, 2010 ; Saint-Martin, 2004). Mais ces changements dans les discours et les pratiques du management public signifient-ils forcément une convergence massive vers une nouvelle forme dominante de gestion publique devenant quasiment universelle ? Rien n'est moins sûr. De nombreuses approches critiques et néo-institutionnalistes (dans la foulée des travaux déjà cités de Hood, Pollitt et Bouckaert) ont pointé les nombreuses faiblesses de ces conclusions : elles s'appuient sur des notions et des indicateurs souvent mal définis et ambigus ; les signes attestant de la conversion managériale de certains responsables publics peuvent indiquer l'évolution des modalités du management public sans se traduire nécessairement par une adhésion aux valeurs du NPM ; et la managérialisation de l'action publique conduit souvent moins au dépassement effectif des rigidités administratives ou à l'importation dans l'administration publique de valeurs et d'outils éprouvés dans l'entreprise privée qu'au renouvellement de formes plus anciennes de management public (Gibert 2008 ; Hood 1991, 1994, 2000) ou de contrôle bureaucratique (Bezes 2005, 2007 ; Hoggett, 1996). En outre, les *Critical Management Studies* (Allard-Poesi et Loilier, 2009 ; Alvesson et Willmott, 1996 ; Fournier et Grey, 2000 ; Huault et Golsorkhi, 2009) nous rappellent que le management n'a pas un sens prédéfini une fois pour toutes : l'essence du management dépend surtout de ce que les acteurs engagent effectivement et concrètement dans leurs discours et leurs pratiques. Par conséquent, on ne peut se contenter de constater l'homogénéité apparente des références verbales croissantes au management dans le secteur public : il faut aussi analyser les variétés des formes de la conversion managériale des responsables de l'action publique et leurs ressorts sociologiques. Saisir ce phénomène dans sa complexité et ses nuances, c'est donc surtout chercher à savoir s'ils définissent aujourd'hui leur fonction comme relevant du management et, le cas échéant, ce qu'ils investissent concrètement dans leurs pratiques professionnelles — c'est-à-dire les formes concrètes qu'ils donnent eux-mêmes au management public qu'ils mettent en œuvre.

Ces questions se posent avec plus d'acuité encore dans les collectivités territoriales. En relançant l'essor de l'intercommunalité (Desage et Guéranger, 2011), en accélérant la contractualisation de l'action publique (Gaudin, 1999), le recours aux « experts » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) et le développement des pratiques délibératives (Blondiaux 2008), en introduisant des stratégies de responsabilisation ou d'intéressement aux résultats et des instruments de rationalisation de l'action publique qui ont pu inspirer ensuite la LOLF¹ ou la RGPP², la décentralisation a fait des collectivités locales une sorte d'avant-garde de la modernisation des modes de gestion des services publics français (Duran et Thoenig, 1996 ; Guenoun, 2009 ; Kuhlmann, 2006, 2010 ; Roubieu, 1999 ; Thoenig, 1998). Or, ces politiques décentralisées concernent assez largement le champ des politiques sociales — dans les Conseils généraux, l'aide et l'action sociales (ASE, PMI, PA/PH³, Insertion) décentralisées à partir de 1982 représentent aujourd'hui le premier poste budgétaire et la part la plus grande des fonctionnaires territoriaux des départements. Le paradoxe veut cependant que le secteur

¹Loi Organique relative aux Lois de Finance.

²Révision Générale des Politiques Publiques.

³Aide Sociale à l'Enfance ; Protection Maternelle et Infantile ; Personnes Agées / Personnes Handicapées.

social soit habituellement envisagé comme particulièrement réticent aux logiques économiques et gestionnaires (Bouquet, 2004, 2006 ; Chauvière, 2005). Décentralisé au moment même de la crise du fordisme des années 1970 et de la demande sociale croissante qu'elle induisait, comment le secteur de l'intervention sociale a-t-il été affecté par les mouvements contemporains de transformation de la gestion publique ? Comment les élites locales qui pilotent les politiques sociales décentralisées des Conseils généraux — et qui assument la fonction de « chef de file » de l'aide et de l'action sociales, confiées à l'exécutif départemental depuis « l'acte II de la décentralisation⁴ » — se sont-elles adaptées au nouveau référentiel managérial visant à accroître l'efficacité de la dépense publique ?

Cet article tente de répondre à ces questions à partir d'une enquête de terrain entreprise depuis trois ans auprès des directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales. S'ils se sont assez largement convertis à l'emploi d'un vocabulaire managérial, on constate néanmoins l'existence d'une certaine hétérogénéité des représentations du management qu'ils véhiculent et un rapport très singulier aux outils et aux pratiques de gestion.

1. Saisir les transformations du management public dans les directions sociales des départements français

Des dépenses presque inéluctablement croissantes et difficiles à contrôler ; des recettes au mieux stagnantes sur lesquelles ils ont de moins en moins de marge de manœuvre ; une obligation légale de viser l'équilibre financier : les Conseils généraux français sont aujourd'hui littéralement pris en étau et ressemblent de plus en plus, à leur corps défendant, à des services déconcentrés de l'État (Borgetto, 2010a, 2010b). L'idée que le management et la performance constitueraient respectivement le moyen et le but ultime des politiques départementales y fait d'ailleurs aujourd'hui son chemin, y compris en matière d'aide et d'action sociales (Alcaras, et al., 2011a). Les politiques sociales territorialisées devraient ainsi viser en priorité « 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 » (Méhaignerie, 2010). Qu'elle soit relayée par des rapports officiels (Igas, 2008 ; Richard, 2006) ou par des publications destinées spécifiquement aux acteurs censés la porter (Actif, 2011)⁵, la notion de « performance sociale » exhorte alors les responsables territoriaux de ces politiques à adopter des comportements « modernes », « c'est-à-dire non plus seulement gérer selon les lois, les décrets et les règlements, mais

⁴En 2002, le gouvernement Raffarin a engagé un approfondissement du mouvement de décentralisation initié par le gouvernement Mauroy au début des années 1980. Les lois de 1981/1982 ne constituaient donc qu'une première étape (un « acte I ») qu'il s'agissait alors de compléter par un acte II consistant essentiellement à décentraliser de nouveaux « blocs de compétence » vers les départements et à inscrire le principe de décentralisation dans la constitution de la V^e République. L'importante révision de la constitution qui en a résulté en 2003 a alors permis de refondre le statut juridique des collectivités territoriales, de leur permettre de pratiquer des expérimentations législatives et de leur reconnaître la qualité de « chef de file » pour gérer des compétences communes à plusieurs niveaux de collectivités.

⁵Voir également 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.

adopter des pratiques managériales réorganisant la gestion interne et améliorant les résultats de l'échelle juridique » (Fouchet, 1999).

La décentralisation des politiques sociales a peut-être été l'un des éléments déclencheurs des transformations des rapports au management de l'ensemble des responsables publics français dans le secteur social. Dès 1982, elle aurait ainsi « *commencé à faire apparaître [dans le secteur social] le cadre manager en introduisant des logiques nouvelles de l'action proches de celle du marché, en réduisant l'autonomie des cadres* » (Bouquet, 2006) et, si son but était alors essentiellement politique, elle a pu néanmoins ouvrir la voie à une certaine « *chalandisation du social* » (Chauvière, 2007, 2009). Cette évolution aurait alors été récemment accélérée, puisque la territorialisation des politiques sociales s'est encore fortement accrue au fil des transferts de compétences (Chauvière, 2010) et des réformes de politiques publiques (Bezès, 2010 ; Lafore, 2004). Ces changements sont-ils le symptôme de la managérialisation du social ou bien sont-ils le signe d'évolutions plus complexes du management public dans ce secteur ?

Car en même temps, le secteur social et ses principaux acteurs sont bien souvent considérés comme hostiles ou du moins peu réceptifs au langage, aux valeurs et aux pratiques du management, comme à toute forme de suprématie des logiques économiques, pour des raisons essentiellement historiques, politiques et culturelles. Le « social » est de fait issu en France d'une histoire politique complexe et protéiforme qui, tout au long du XIX^e siècle, a fait de la « question sociale » l'une des clés de voûte de la construction de l'État républicain (Donzelot, 1994 ; Rosanvallon, 1990) et l'antonyme de toute question économique. L'action sociale repose en outre sur une éthique professionnelle que certains considèrent comme difficilement soluble dans les principes du management de l'entreprise (Bouquet, 2004). Dans cette perspective, les professionnels du social sont alors perçus comme des acteurs qui « *feraient obstacle à la "modernisation", c'est-à-dire à la flexibilité indispensable de l'action publique (...) comme aux nécessités d'optimisation et de responsabilisation des organisations et des acteurs de terrain* » (Chauvière, 2005). Comment les responsables de l'État social décentralisé gèrent-ils les tensions entre un environnement institutionnel favorable au changement, des intentions réformatrices endogènes et exogènes (Kuhlmann, 2006) ciblant parfois très explicitement le poids et l'efficacité de la dépense sociale, et un secteur professionnel et militant réputé hostile à toute rationalité managériale ? Comment perçoivent-ils *effectivement* leur fonction de direction aujourd'hui ? Quel est leur rapport concret à la généralisation des référentiels gestionnaires dans leur secteur ?

Pour répondre à ces questions, nous avons étudié une population spécifique : les DAS⁶, qui constituent un sous-groupe important de l'ensemble des responsables de la fonction publique territoriale française. Si la connaissance sociologique de ces derniers a récemment progressé (Bachelet, 2006 ; Biland, 2008, 2012), les DAS n'ont quant à eux jamais fait l'objet d'étude spécifique et approfondie. Certes, diverses études se sont focalisées sur les acteurs du social : les élites du Welfare au niveau central (Genieys et Hassenteufel, 2001) ; les cadres et directeurs des établissements prestataires (Chauvière, 2005) ; les travailleurs sociaux (Bouquet, 2004, 2006) ; les salariés des associations (Hély, 2010). Mais on sait finalement peu de choses, à un niveau intermédiaire et local, des DAS, de la manière dont ils conçoivent leur fonction et des rapports qu'ils nouent aujourd'hui avec les logiques managériales.

⁶Directeurs départementaux de l'Aide et de l'Action Sociales.

Encadré 1 : Enquête de terrain : du questionnaire à l'observation des pratiques

Les DAS constituent une population assez hétérogène d'acteurs publics intermédiaires, difficile à repérer et à identifier par le grade ou la fonction, même dans les organigrammes très différenciés des Conseils généraux. Par convention, nous avons décidé de considérer qu'en font partie tous les responsables territoriaux en charge de politiques sociales étant situés aux quatre plus hauts niveaux de la hiérarchie dans les départements français, sous l'autorité du DGS⁷ : les DGA⁸ (au niveau N-1) et leurs adjoints (N-2), mais aussi les directeurs (N-3) et leurs adjoints (N-4).

L'enquête par questionnaire auto-administré a été réalisée au printemps 2011. Élaboré à partir des informations recueillies lors d'une vingtaine de premiers entretiens exploratoires, le questionnaire a été adressé aux quelque 550 DAS de l'ensemble des 96 départements métropolitains. Il articulait deux dimensions analytiques. Une série de questions ouvertes et fermées abordait la notion de « performance sociale », choisie comme clé d'entrée pour saisir le rapport des DAS au management sans toutefois l'évoquer explicitement. 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...). Ce questionnaire a été renseigné en ligne sur plate-forme *Lime Survey*, de manière anonyme : 247 réponses complètes et exploitables ont été enregistrées, soit environ 45 % de la population estimée. Si certains départements sont sur-représentés dans la population des répondants, 85 des 96 départements visés sont néanmoins représentés par au moins un DAS dans les résultats, et le nombre de répondants par département est en moyenne de 2,8.

L'enquête par questionnaire a alors été complétée par une troisième phase, plus longue et plus qualitative, d'observation approfondie et d'entretiens sur le terrain, afin d'affiner et d'enrichir la compréhension des représentations de ces acteurs et surtout d'observer leurs pratiques. Deux modes d'investigation complémentaires ont été déployés. D'une part, 63 entretiens semi-directifs supplémentaires réalisés dans 14 départements (différents de ceux sélectionnés pour les premiers entretiens exploratoires) ont permis de tester le réalisme des conclusions issues des deux premières phases de l'enquête. D'autre part, 72 rencontres étalées dans le temps et dans 4 départements seulement ont permis d'avoir une vision moins ponctuelle et plus riche des pratiques des acteurs étudiés : ces « plongées monographiques » ont donné lieu à de nouveaux entretiens, mais aussi et surtout, lorsque c'était possible, à des observations durables et répétées dans divers services et avec des acteurs situés tout au long de la chaîne hiérarchique (participation à des formations, à des comités de réflexion sur la mise en œuvre de nouveaux outils de pilotage, à des réunions avec les chefs de service ou les travailleurs sociaux, etc.).

Notons enfin que les responsables sur lesquels nous avons enquêté occupent des postes très sensibles politiquement et sont tenus par un strict devoir de réserve. Afin

⁷Directeur Général des Services.

⁸Directeurs Généraux Adjoints.

de préserver avec certitude leur anonymat, nous avons pris le parti de donner le moins de précisions possibles sur les personnes dont les propos sont repris pour alimenter ou illustrer nos réflexions. Dans la suite de cet article, ces propos seront donc indiqués « *en italique et entre guillemets* » sans fournir plus de précisions sur leurs auteurs.

Certains des résultats issus de cette recherche ont fait l'objet d'autres publications (Alcaras, *et al.*, 2011a, 2011b, 2014 ; Marrel *et al.*, 2014) : le présent article n'exploite donc qu'une partie des données recueillies.

Le management n'est pas ici considéré comme une réalité objective intangible *sui generis*, mais comme une représentation possible d'une activité qui est toujours construite et vécue subjectivement par les acteurs. Ceux-ci ne font pas que subir des évolutions d'origine exogène et peuvent produire eux-mêmes des représentations particulières du management, ou encore mettre en œuvre des stratégies endogènes et des aménagements spécifiques. Et tout cela peut avoir des effets concrets sur les formes de la managérialisation elle-même (Belorgey, 2010 ; Robert, 2007). D'où notre choix en faveur d'une approche de terrain qualitative articulant trois types de matériaux : un questionnaire national adressé aux DAS ; une série d'entretiens semi-directifs réalisés avec des directeurs généraux adjoint, des directeurs, des chefs de services et des travailleurs sociaux ; et enfin des observations plus approfondies de pratiques managériales dans les services sociaux de plusieurs Conseils généraux (cf. encadré 1).

2. Quand les directeurs de l'aide et de l'action sociales adoptent un langage de manager

De façon générale, les DAS affichent d'emblée une posture managériale et emploient un vocabulaire *ad hoc*. En situation d'entretien ou d'observation, il n'est pas nécessaire d'attendre bien longtemps pour que des termes relevant sans aucune ambiguïté du langage managérial apparaissent spontanément dans la bouche de la plupart de nos interlocuteurs, qui s'appliquent aussi à mettre en avant très explicitement leurs compétences managériales et à évoquer leur utilisation de toute une série d'outils de management. S'ils insistent souvent sur les spécificités supposées d'un « management du social » — qui se devrait d'être participatif, prenant avant tout en compte le facteur humain, sans se réduire à l'usage de variables quantitatives souvent jugées insuffisantes —, ils veulent toutefois se montrer innovants et performants dans leurs discours comme dans leurs pratiques, et ils ne récusent pas l'importance d'un management moderne de leurs équipes et de leurs services. Tel DGA avance avoir été « *l'un des premiers en France à mettre en place un observatoire des politiques sociales* » ; tel directeur de l'insertion est fier d'avoir promu, dans ses services mais aussi dans l'ensemble des associations prestataires, « *l'utilisation d'un logiciel performant de suivi des parcours d'insertion des usagers* » ; tel autre directeur de l'aide sociale à l'enfance considère « *avoir été pionnier dans la mise en œuvre d'un progiciel de gestion transversale des politiques sociales du département* » ou encore « *dans le lancement d'un audit comparatif inter-départemental visant à dégager les "bonnes pratiques" en vigueur* » dans son domaine ; un autre encore présente l'usage quotidien qu'il fait des tableaux de bords.

Les DAS se considèrent donc assez généralement comme des managers tendus vers une forme de performance et de démonstration rationnelle de l'efficacité de leurs services. Ainsi, dans l'enquête par questionnaire, nous avons interrogé leur perception d'une notion de plus en plus répandue mais potentiellement problématique (la « performance sociale »), et il s'avère qu'ils la considèrent majoritairement comme un concept pertinent (graphique 1).

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

Puis, nous leur avons demandé de définir ce qu'est, selon eux, la « performance sociale » (leurs perceptions), mais également ce qu'elle devrait être (leurs projections). Pour cela, ils pouvaient choisir et classer trois items parmi une liste prédéfinie issue des catégories indigènes saisies lors des entretiens exploratoires. Pour ne parler ici que de leurs perceptions de ce concept, il apparaît qu'elles coïncident très bien avec le sens qu'il recouvre pour la plupart de ses promoteurs (graphique 2). En effet, la majorité des DAS l'interprète comme une recherche de *rationalisation des dépenses* (21 %), permettant d'*améliorer l'offre de service à moyens constants* (18 %) et de *faire progresser la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales* (12 %).

Graphique 2 : Perceptions de la performance sociale

Tout cela s'articule encore de façon cohérente avec les représentations que ces acteurs se font de leur fonction (graphique 3). En effet, si on leur propose d'en donner trois conceptions possibles parmi cinq (technique, administrative, politique, gestionnaire ou managériale) issues des entretiens exploratoires, ils mettent majoritairement (68 %) en avant la

dimension managériale de leur activité en premier choix. En second choix, non seulement l'aspect managérial de la fonction apparaît encore de façon assez importante (24 %), mais il est alors supplanté (30 % des réponses) par une conception gestionnaire de la fonction — soit un total de 54 % des réponses qui font référence à l'un de ces deux qualificatifs en second choix. La conversion de cette population à un vocabulaire managérial peut encore s'observer à travers les pratiques qu'ils déclarent mettre en œuvre, puisque 86 % des DAS déclarent avoir mis en place personnellement de nouveaux outils de gestion (graphique 6, cf. *infra*) — pour l'essentiel, ce sont des tableaux de bords, des SIAD⁹, et des indicateurs de performance.

Graphique 3 : Définition de la fonction de direction

Les DAS semblent ainsi s'être largement convertis à une conception managériale et déclarent qu'ils utilisent des outils visant à accroître la « performance sociale ». Mais il ne faut toutefois pas s'arrêter à ce premier niveau de lecture des résultats, car le management peut recouvrir une infinité de significations et de pratiques pour chaque acteur.

3. L'hétérogénéité des représentations du management

Afin de dénoncer le simplisme des analyses qui concluent trop facilement à la diffusion uniforme du NPM dans l'ensemble des services publics, Pollitt (2001, 2002) a notamment montré que les pratiques managériales concrètes déployées par les responsables publics sont plus difficiles et coûteuses à étudier sur une grande échelle comparative (entre nations, mais aussi entre secteurs de nature différente) et semblent bien plus hétérogènes que leurs discours. Or, cette hétérogénéité est déjà perceptible au niveau du langage et du sens que chacun donne à certains mots appartenant au référentiel managérial. On peut ainsi percevoir, au cœur-même des discours tenus par ces hauts responsables territoriaux, des réticences, de la prudence, parfois-même des formes de résistance, en tout cas des nuances et des interprétations hétérogènes.

⁹Systèmes Informatiques d'Aide à la Décision.

Tout d'abord, près du quart de l'ensemble des DAS ne se reconnaît toujours pas dans l'image du manager à la relecture du graphique n° 3 : ils considèrent alors qu'ils assument des fonctions de nature politique (14 %), administrative (5 %) ou technique (7 %) — l'aspect politique étant logiquement plus important pour les DGA que pour leurs subordonnés. Un retour au graphique 1 montre quant à lui que 14 % des DAS ne savent ou ne veulent pas évaluer la pertinence de la notion de « performance sociale » : en refusant de répondre par oui ou non à cette question, ils font preuve de prudence et de mise à distance. Mieux encore : 24 % considèrent que cette notion n'est pas pertinente, attestant cette fois-ci d'une attitude critique manifeste. Incidemment, il n'est pas anodin de noter que les opinions à ce sujet diffèrent selon le niveau hiérarchique. En effet, les DGA sont moins prudents, mieux informés ou plus compétents pour répondre que leurs subordonnés (8 % seulement des DGA ne se prononcent pas, contre 17 % des directeurs) ; mais ils sont également bien plus critiques qu'eux (29 % des DGA la rejettent, contre seulement 22 % des directeurs). Une minorité, d'autant plus importante qu'on gravit la hiérarchie, se permet donc encore de résister ou d'être au moins réservée face à la progression des logiques managériales dans leur secteur.

Y aurait-il une spécificité de l'appropriation des normes de management propre au secteur social ? Ce dernier aurait-il un rapport différent à la performance et au management publics ? Quelques définitions recueillies à l'occasion d'entretiens illustrent en tout cas à quel point l'introduction d'un vocable managérial est loin de constituer un simple « prêt à penser » homogène (Robert, 2007), une nouvelle *doxa* qui s'imposerait de manière univoque et uniforme dans tous les secteurs et à tous les acteurs des politiques publiques. Selon certains de nos interlocuteurs, il faut effectivement « *ajuster les objectifs quantitatifs aux exigences qualitatives* » et « *faire la part entre la nécessité de l'outil et la réalité du travail social* », mais aussi garder à l'esprit que « *tout n'est pas quantifiable* », « *qu'il ne faut pas oublier l'humain* » ni « *tout réduire aux effets quantitatifs qui sont souvent hélas les seuls mesurables* »...

On peut faire les mêmes observations concernant la perception de la « performance sociale » par les DAS. À l'occasion de nombreux entretiens, les réactions à cet item ont été parfois prudentes, se manifestant souvent par des attitudes non-verbales : soupirs, silences, ricanements. Et si on revient au questionnaire, on remarque dans le graphique 2 que les définitions faisant référence à une conception quantitative ne représentent finalement qu'à peine plus de la moitié des premiers choix de ces acteurs. 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 aequo* en seconde position avec *l'amélioration de l'offre de service à moyens constants* (18 %). Cet attachement à une représentation qualitative plus nuancée et plus distanciée de la « performance » et du management dans le champ social est plus forte encore lorsqu'on considère les projections qu'ils livrent à ce sujet (graphique 4).

Lorsque les DAS s'expriment sur ce que *devrait être* la « performance sociale », les réponses révèlent d'autres registres de justification et se démarquent assez nettement de la perception qu'ils en ont : ils pensent donc que la « performance sociale » ne devrait pas être ce qu'ils disent qu'elle est. Ils souhaiteraient en effet qu'elle 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 pour illustrer une rationalité quantitative (*rationaliser les dépenses*) n'est alors choisi que par 3 % des répondants.

Graphique 4 : La « performance sociale » : perceptions et projections de l'ensemble des DAS

Mais l'hétérogénéité des perceptions et des projections s'observe surtout lorsqu'on compare les réponses en fonction des données sociobiographiques disponibles. Dans cette perspective, le parcours de formation des DAS permet de révéler des divergences frappantes. Deux sous-groupes semblent particulièrement se différencier sur ces questions : d'un côté, ceux qui ont été formés à l'INET¹⁰ (qu'on désignera par le sigle DAS-INET et qui représentent n=40 personnes dans notre population répondante) ou à l'ENA¹¹ (DAS-ENA, n=2) ; de l'autre, ceux qui déclarent sans ambiguïté avoir suivi une formation initiale de travailleur social, d'assistant social ou d'éducateur spécialisé (DAS-AS, n=46). Ces divergences se décèlent d'abord en analysant les données brutes¹² (graphique 5).

Graphique 5 : La « performance sociale » : perceptions et projections selon le type de formation

¹⁰Institut National des Études Territoriales.

¹¹École Nationale d'Administration.

¹²Ces résultats doivent être néanmoins interprétés avec prudence compte tenu de la réduction de la taille des échantillons induite par l'étude des sous-populations ici considérées.

Ainsi, les DAS-INET/ENA privilégient des associations d'items qui convergent vers l'idée d'efficience et d'offre de service. Les DAS-AS introduisent quant à eux beaucoup plus de nuances, en privilégiant encore plus l'idée d'une *amélioration de la qualité du service aux usagers*. De même, ils 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. Dans leur perception, les enquêtés issus du travail social associent donc parfois au management et à la « performance sociale » l'idée d'une contrainte ou d'un contrôle, traduisant là aussi une forme de distance critique que les enquêtés issus d'une formation plus centrée sur la haute administration ne partagent pas.

On peut encore affiner l'analyse grâce au calcul d'un indicateur simple d'écart entre perceptions et projections. Cet indicateur sera qualifié ici de « hiatus ». Le tableau 1 récapitule la mesure des hiatus calculés pour la seule sous-population des directeurs, en les distinguant toujours en fonction de leur parcours de formation. On vérifie alors combien le parcours de formation peut influencer une appréhension différenciée du management au sein de notre population. Globalement, les directeurs passés par l'INET se singularisent de leurs homologues formés dans des écoles d'AS pour définir cette notion (graphique 5), mais ils affichent de surcroît des hiatus moins importants. Cela signifie qu'ils expriment à la fois moins d'attentes et moins de regrets que les autres. Certes, les positions des deux sous-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 consensuelle face à une vision trop caricaturale du management. Mais le plus souvent, leurs avis divergent. Les directeurs issus du social expriment ainsi une forte attente sur la proposition *améliorer la qualité de service aux usagers* — attente nettement supérieure à la moyenne des directeurs et qui contraste avec le regret que les directeurs INET expriment à ce sujet. On observe exactement le contraire pour ce qui concerne les items *développer le pilotage transversal des politiques départementales* et *renforcer le contrôle du travail des acteurs de terrain* : les directeurs INET expriment des attentes dans ces directions, alors que les directeurs AS déplorent cette vision possible des choses.

Tableau 1 : Intensité des hiatus selon la formation des Directeurs

	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

Calculé par la différence arithmétique entre les projections et les perceptions de la « performance sociale » pour un groupe d'acteurs donné, le *hiatus permet de synthétiser deux informations en un seul nombre*. D'abord, sa *valeur absolue* : plus ce nombre est élevé, plus est grand l'écart entre les projections et les perceptions. Ensuite, le *signe de ce nombre* : quand un item est moins choisi par un groupe 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. Ainsi, 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. À 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. 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 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.

En somme, les DAS formés à l'INET semblent donner des interprétations du vocabulaire managérial qui sont plus en phase avec une rationalité classiquement économique fondée sur l'optimisation des coûts. Mais le secteur social dans lequel ils exercent pourrait bien affecter ces prédispositions 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*. Quant aux directeurs issus du travail social, ils semblent davantage critiquer les conceptions trop gestionnaires de leur fonction : sans être niée, rejetée ou ignorée, la managérialisation est probablement aménagée par ceux qui investissent des idéaux, des convictions ou des socialisations politiques singulières dans leur fonction de direction. Les DAS se singularisent donc par la grande diversité du sens qu'ils projettent dans les termes appartenant au vocabulaire managérial. Lorsqu'on s'intéresse à leurs pratiques managériales, on voit en outre qu'ils y engagent bien plus et bien d'autres choses que les seules logiques et rationalités gestionnaires.

4. Une posture managériale qui cache des usages singuliers des outils de gestion et des réorganisations des services

Pour étudier les formes concrètes de la conversion managériale des acteurs publics, il est nécessaire d'aller au-delà d'une analyse de leurs discours (Alam et Godard, 2007 ; Goldfinch et Wallis, 2010 ; Pollitt 2001, 2002 ; Pollitt et Bouckaert 2001). Les notions managériales peuvent en effet rester à l'état d'idée : cela ne les empêche pas, évidemment, de jouer un rôle essentiel en tant que telles, mais la même idée peut engendrer une infinité de pratiques différentes. Seule l'observation de ces dernières est donc susceptible de nous informer sur le sens qui est réellement engagé dans les discours. Et dans les services sociaux des Conseils généraux, les pratiques managériales des DAS semblent assez différenciées. La posture managériale qu'une partie importante d'entre eux adopte cache en effet des usages singuliers qu'on illustrera ici de deux manières. D'abord, leur usage des outils de gestion : leur sous-utilisation chronique, leur appropriation afin de les adapter au contexte quitte à les bricoler. Ensuite, les « *réorganisations de services* » s'inscrivant dans des perspectives managériales mais qui sont souvent l'occasion d'actualiser des logiques bureaucratiques ou politiques.

Sur le terrain, on observe d'abord que l'utilisation d'un référentiel explicitement managérial pourrait surtout permettre aux DAS de se donner des apparences consensuelles pour

se conformer à l'image de manager qu'ils savent devoir donner d'eux-mêmes, pour faire la démonstration de leur réalisme, de leur pragmatisme, de leur professionnalisme, et pour au moins donner l'impression qu'ils emploient de manière responsable et lucide des outils de gestion. Dans un monde où la culture managériale affecte presque tous les domaines de la vie, où grandit la suspicion envers le phénomène bureaucratique et les services publics, et où les restrictions budgétaires sont bien réelles (Borins, 2002 ; Hood, 1994 ; Laufer *et al.*, 1980 ; Rosanvallon, 1990 ; Van de Walle et Bouckaert, 2003), le management et les outils qu'il mobilise apparaîtraient alors comme une garantie de professionnalisme (Boussard 2008). Cette posture managériale pourrait ainsi répondre à quatre exigences : une mode à laquelle il faut se conformer lorsqu'on veut être considéré de nos jours comme légitime dans une fonction de direction ; une attitude conforme aux attentes des autorités supérieures (DGS, élu du département, mais aussi autorités de tutelles : IGAS, DREES, Ministère de l'Intérieur, etc.) ; une manière de neutraliser des relations inter-personnelles et de pouvoir dans les services en s'abritant derrière des outils de gestion et des attitudes managériales que l'on suppose et que l'on présente comme neutres, dénués de tout fondement idéologique ; une façon pour certains directeurs de gagner en légitimité professionnelle lorsqu'ils ont eu une expérience préalable dans le travail social — expérience qui semble plus difficilement valorisable que d'autres à ce niveau de responsabilité dans les administrations territoriales.

Les *pratiques* de management, de gestion ou d'administration quant à elles, peuvent être *in fine* relativement indépendantes de cette posture managériale : elles sont produites de façon essentiellement endogène par des acteurs qui savent cependant les mettre à distance, se les approprier et les bricoler en fonction de leurs besoins. Ainsi, les « transferts » ou les « importations » d'outils issus du monde de l'entreprise privée ne sont pas la règle générale. Les outils de gestion sont d'abord jugés par les « importateurs » en fonction notamment de la similarité du contexte de leur utilisation, qui est un gage pragmatique de leur probable efficacité future (David, 1998 ; Guenoun, 2009). Les DAS n'importent donc pas *tels quels* des outils déjà employés ailleurs : ils sont d'abord attentifs à ceux qui sont mis en œuvre par les autres collectivités locales ou les autres responsables de politiques sociales.

En outre, ces outils donnent presque toujours lieu à des redéfinitions, des appropriations, des mises à distance et parfois-même des résistances, y compris au sommet de la hiérarchie. Nombre d'observations *in situ* permettent de se rendre compte que les outils ne sont pas aussi intensément employés qu'on veut bien le dire de prime abord. Certains tableaux de bords sont en fait très peu utilisés par tel directeur qui, si on l'observe ou l'interroge sur les usages qu'il en fait, avouera son manque de confiance dans la fiabilité de certaines données car, affirme-t-il, il sait « *comment elles ont été construites et qu'elles ne sont pas toujours pertinentes pour construire ses décisions* ». Tel autre directeur très fier du progiciel de gestion qui est à son service, fera preuve *en situation* d'une confiance très limitée dans le système d'information, qui se révélera finalement lui être assez peu utile au quotidien, par manque de formation de ses équipes et à cause de la division du travail d'analyse que suppose encore la complexité de l'outil. Tel DGA évoquera encore l'importance de son observatoire des politiques sociales, mais reconnaîtra à un autre moment que les données qu'il produit ne lui sont guère utiles car il affirme les connaître avant même qu'elles soient produites. Les observations montrent en outre que nombre de ces « observatoires » mis en place ces dernières années dans le cadre d'importantes restructurations peinent à trouver leur utilité et servent souvent à mettre à l'écart les personnes peu favorables au nouvel organigramme et à ses promoteurs.

Le bricolage des outils est également important et témoigne d'une appropriation intense qui semble nécessaire aux acteurs. Les logiciels de gestion du social sont par exemple très peu convergents d'un service à l'autre et encore très peu connectés, malgré leur transversalité affichée. À l'heure actuelle, d'importants progiciels récents, surpuissants, mais dont l'installation, le développement local et surtout la formation associée traînent parfois sur plusieurs semestres, coexistent avec des chefs de service et des directeurs qui continuent de se servir de vieux tableurs basiques pour la récupération des indicateurs élémentaires de leur activité.

Enfin, on remarque aisément sur le terrain que les DAS participent régulièrement à des réformes managériales qui impliquent de substantielles réorganisations de services (voir graphique 6). L'organisation des services est en effet une des clés du management — et surtout un facteur essentiel de l'efficacité et de l'effectivité des décisions prises par les dirigeants (Simon, 1944, 1976). Ces réorganisations sont systématiques et récurrentes dans les Conseils généraux. Ainsi, 30 % des DAS concernés par une réorganisation indiquent qu'elle est en cours ou achevée depuis moins de 2 ans. Pour les 58 % de directeurs qui n'ont pas de réorganisation en cours, 12,2 % indiquent qu'elle a eu lieu dans l'année qui vient de s'écouler, et 36,6 % l'ont achevée l'année précédente. La moitié des réorganisations accomplies le sont depuis très peu de temps. À la question « *de quand date la dernière réorganisation ?* », un enquêteur a même répondu qu'elle était en quelque sorte « *permanente dans son département* ».

Graphique 6 : Pratiques managériales mises en œuvre par les DAS

Ces mouvements de réorganisation sont très généralement associés, dans l'esprit des DAS, à des logiques managériales. Elles sont d'ailleurs très souvent l'occasion de faire apparaître de nouveaux services et/ou de nouvelles appellations relevant explicitement d'un vocabulaire managérial : « *contrôle de gestion* », « *audit interne* », « *observatoire* », « *mission d'évaluation* » ou encore « *cellule d'évaluation* ». Dans certains cas, elles constituent également des opportunités pour mutualiser les moyens et diminuer les dépenses de fonctionnement et/ou de personnel. En outre, elles sont fréquemment comprises comme des conditions *sine qua non* pour mettre en œuvre de nouvelles pratiques et un management moderne et performant, pour parvenir enfin à « *incarner les outils* ». À quoi sert en effet d'avoir défini soigneusement un schéma directeur ou un plan stratégique, de disposer de tableaux de bords ou de SIAD sophistiqués, si les subordonnés ne se sentent pas contraints (ou au moins incités) à les suivre ou à s'en inspirer régulièrement, ou encore à mesurer les décalages entre les objectifs et les résultats ?

Mais cela ne dénote pas pour autant une adhésion massive et sans réserve de ces acteurs publics à un nouveau paradigme fondé sur une rationalité purement managériale. D'une part, il n'est pas certain que ces pratiques soient nouvelles et il est possible que la pratique

des réorganisations soit aussi ancienne que ces collectivités elles-mêmes. Cela voudrait dire, par conséquent, qu'elles ne sont pas générées par les nouveaux discours inspirés par un référentiel managérial, mais plutôt qu'on habillerait différemment des pratiques bien plus anciennes — autrefois qualifiées d'administratives ou de politiques plutôt que de managériales. D'autre part, ces pratiques apparemment essentielles aux yeux des DAS ne sont pas fondées sur des rationalités purement économiques ou gestionnaires : elles servent aussi des logiques politiques ou administratives. Ainsi, après une phase de territorialisation intense des services départementaux, censée les rapprocher des usagers et de leurs besoins tout en gagnant en efficacité, certains départements s'orientent depuis peu vers un mouvement inverse de « *redépartementalisation* », qui nécessiterait et justifierait d'importantes réorganisations. La justification affichée de ce mouvement récent repose encore sur « *une logique managériale* » : recherche d'un gain d'efficacité opérationnelle, création d'un contexte organisationnel plus favorable à l'introduction de nouveaux outils de pilotage plus performants, réalisation d'économies liées à la mutualisation de moyens humains et matériels, exigence de performance accrue en provenance directe du DGS et du Président, etc. Mais ce qui motive également ces réorganisations de façon très générale, c'est une volonté marquée de reprendre le pouvoir sur les unités territoriales et leurs directeurs, de réduire tendanciellement l'autonomie jugée à présent « *excessive* » que ces territoires ont conquis, de restaurer l'autorité et le contrôle des DAS sur ces territoires, d'éviter que les élus n'empiètent trop sur leurs prérogatives décisionnelles et budgétaires (par exemple par le biais d'une multiplication incontrôlée des délégations de signatures), quand ce n'est pas également pour « *placer des pions* » en prévision d'une probable future alternance politique dans le département ou du prochain départ du DGS en place... Toutes ces motivations ne visent pas prioritairement une quelconque optimisation gestionnaire : elles correspondent plutôt à une rationalité politique et à un « comportement administratif » (Simon, 1976), voire à la permanence de puissantes logiques bureaucratiques, marquées, entre autres, par des luttes de pouvoir et par la recherche d'une maîtrise des processus de décision dans les organisations. Dans les collectivités territoriales françaises, les enjeux semblent ainsi tout autant managériaux et économiques que politiques ou administratifs.

*
* *

Les directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales se sont aujourd'hui bel et bien saisis du management. Cela se perçoit à tous les niveaux : dans les termes qu'ils emploient et les représentations qu'ils produisent de leur fonction ; dans les postures professionnelles qu'ils adoptent et les formes de légitimité qu'ils revendiquent ; ou encore dans leurs pratiques professionnelles et les outils de direction dont ils font l'usage au quotidien. Néanmoins, le management qu'ils pratiquent est à la fois très singulier et non univoque. Ces acteurs publics ne sont en effet pas du tout unanimes dans les interprétations qu'ils donnent du management ; ils ne restent pas non plus sans manifester de l'esprit critique, des mises à distance, voire certaines formes de résistance face aux réformes en cours ; ils font preuve d'une grande hétérogénéité dans leurs représentations comme dans leurs pratiques ; et les usages qu'ils produisent du management et de ses outils ne sont pas seulement à comprendre à partir de logiques purement économiques ou gestionnaires, mais aussi en fonction de rationalités politiques et bureaucratiques. Au final, le management n'apparaît pas comme une catégorie *sui generis*, définie *a priori* une fois pour toutes, à laquelle les

acteurs publics devraient s'adapter par simple réaction sans jamais disposer d'aucune marge de manœuvre. Bien au contraire : derrière les « habits neufs » du management (Hood 1991) se cachent des représentations et des pratiques manifestement contingentes à des situations bien précises, et qui rappellent parfois des notions et des pratiques professionnelles bien plus anciennes que la littérature sur le NPM. Il est probable que ce soient précisément ces spécificités contextuelles, déjà soulignées en introduction (des acteurs publics intermédiaires aux parcours très particuliers, aux prises avec des contextes et des mouvements de transformations socio-historiques complexes et diversifiés), qui contribuent à produire des formes aussi singulières et contingentes de management public.

Pour parvenir à ces conclusions, la méthodologie qu'il a fallu déployer est à la fois très lourde, coûteuse et longue à mettre en œuvre. Il est en effet difficile d'étudier les représentations et les pratiques d'une catégorie d'acteurs publics à l'échelle nationale sans adopter une perspective empirique, qualitative et pluridisciplinaire, fondée sur des observations dans la durée. Néanmoins, pour qu'elles soient totalement probantes, il aurait été très intéressant de réaliser une étude comparative avec des acteurs ayant globalement les mêmes caractéristiques (même types de statuts et de fonctions dans le même type de collectivité territoriale) mais œuvrant dans un autre secteur (comme l'éducation ou l'équipement routier). Cela aurait notamment permis de tester l'hypothèse selon laquelle le secteur social serait lui-même un des facteurs de singularité des acteurs que nous avons étudiés — cela paraît probable mais ne peut pas être affirmé à partir des données recueillies dans le cadre de l'enquête ici présentée.

Les résultats obtenus suffisent cependant pour affirmer qu'il serait vraiment simpliste de présenter le NPM comme une sorte de vague déferlante affectant de manière massive, homogène, uniforme et lisse l'ensemble du secteur public et des acteurs qui en sont responsables. Certes, des changements sont bel et bien à l'œuvre dans le secteur public, et les contraintes en partie exogènes auxquelles il doit s'adapter sont à la fois complexes, difficiles et nombreuses. Mais tout cela n'induit pas nécessairement (et en tout cas pas seulement) un rapprochement des pratiques de direction du public et du privé. En fait, les acteurs s'approprient des nouvelles notions et de nouveaux outils, et les adaptent aux spécificités du contexte dans lequel ils agissent. Ils produisent donc eux-mêmes, de manière endogène, des formes de management qui leur sont propres et qui leur conviennent. Rien n'interdit donc de supposer que ces formes puissent très bien servir les stratégies des acteurs publics en fonction de leurs objectifs et des secteurs dans lesquels ils interviennent et que les changements en cours ne sont donc pas que des contraintes.

Bibliographie

- ACTIF, (2011). *Qu'est-ce que la performance en action sociale ?* Les Cahiers de l'ACTIF 416-419.
- ALAM T. et GODARD J., (2007). Réformes sectorielles et monstration de la modernité : les usages des savoirs managériaux dans les politiques de l'emploi et de l'alimentation. *Politix* 79 (3), 77-100.
- ALLARD-POESI F. et LOILIER T. (2009). Qu'est-ce que la critique en Sciences du Management ? Que pourrait-elle être ? *Économies et Sociétés* KC(1), 1975-1999.
- ALCARAS J.-R., MARCHAND C., MARREL G. et NONJON M., (2011a). La « performance sociale » comme horizon ? Les directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales et leurs perceptions de la managérialisation. *Revue Française d'Administration Publique* 140 (4), 757-771.
- ALCARAS J.-R., MARCHAND C., MARREL G. et NONJON M., (2011b). *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*. Rapport de recherche remis au bureau de l'ANDASS.
- ALCARAS J.-R., MARCHAND C., MARREL G. et NONJON M., (2014). Les élites locales du Welfare français à l'épreuve de la « performance sociale » In BOUCHER M. et BELQASMI M. (Eds.), *L'État social dans tous ses états*, 55-70. L'Harmattan, Paris.
- ALVESSON M. and WILLMOTT H., (1996). *Making Sense of Management: A Critical Introduction*. Sage, London.
- BACHELET F., (2006). Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux. *Annuaire des collectivités locales* 26 (1), 99-113.
- BELORGEY N., (2010). *L'hôpital sous pression : enquête sur le « nouveau management public »*. La Découverte, Paris.
- BEZES P., (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties - L'impact du New Public Management. *Informations Sociales* 6 (126), 26-37.
- BEZES P., (2007). Construire des bureaucraties weberiennes à l'ère du New Public Management ? *Critique Internationale* 35 (2), 9-29.
- BEZES P., (2008). Le tournant néomanagérial de l'administration française In BORAZ O. et GUIRAUDON V., *Politiques Publiques* I, 215-254. Presses de Sciences Po, Paris.
- BEZES P., (2010). Morphologie de la RGPP — Une mise en perspective historique et comparative. *Revue Française d'Administration Publique* 136 (4), 775-802.
- BILAND E., (2008). *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970 - années 2000)*. Thèse de Doctorat EHESS, Paris.
- BILAND E., (2012). *La fonction publique territoriale*. La Découverte, Paris.
- BLONDIAUX L., (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*. Le Seuil, Paris.
- BORGETTO M., (2010a). La décentralisation du « social » : de quoi parle-t-on ? *Informations Sociales* 6 (162), 6-11.
- BORGETTO M., (2010b). La décentralisation du « social » en débat(s). *Informations Sociales* 6 (162), 14-20.
- BORINS S., (2002). Public Management Innovation in Economically Advanced and Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences* 67 (4), 715-731.
- BOUQUET B., (2004). *Éthique et travail social : une recherche du sens*. Dunod, Paris.
- BOUQUET B., (2006). Management et travail social. *Revue Française de Gestion* 9 (168-169), 125-141.
- BOUSSARD V., 2008. *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*. Belin, Paris.
- CALLON M., LASCOUMES P. ET BARTHE Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Le Seuil, Paris.
- CHAUVIÈRE M., 2005. Les cadres et directeurs au coeur d'une mêlée normative In GUAQUÈRE D. et CORNIÈRE H. (éds), *Etre directeur en action sociale aujourd'hui : quels enjeux ?* 163-183, ESF, Paris.

- CHAUVIÈRE M., 2007. *Trop de gestion tue le social - Essai sur une discrète chalandisation*. La Découverte, Paris.
- CHAUVIÈRE M., 2009. Qu'est-ce que la « chalandisation » ? *Informations Sociales* 2 (152), 128-134.
- CHAUVIÈRE M., 2010. Quel est le « social » de la décentralisation ? *Informations Sociales* 6 (162), 22-31.
- DAVID A., 1998. Outils de gestion et dynamique du changement. *Revue Française de Gestion* 120, 44-59.
- DEMEESTÈRE R. et ORANGE G., 2008. Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? *Politiques et Management Public* 26 (3), 127-147.
- DESAGE F. et GUERANGER D., 2011. *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*. Éditions du Croquant, Bellecombe-en Bauges.
- DONZELOT J., 1994. *L'invention du social – Essai sur le déclin des passions politiques*. Le Seuil, Paris.
- DURAN P. et THOENIG J.C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique* 46 (4), 580-623.
- FENET-BUISSON H. et MERCIER D. (Eds.), 2013. *Débordements gestionnaires : Individualiser et normaliser le travail par les outils de gestion ?* L'Harmattan, Paris.
- FERLIE E., ASHBURNER L., FITZGERALD L. and PETTIGREW A., 1996. *The new public management in action*. Oxford University Press, Oxford.
- FOUCHET R., 1999. Performance, service public et nouvelles approches managériales. *Politiques et Management Public* 17 (2), 35-49.
- FOURNIER V. and GREY, C. (2000). At the Critical Moment: Conditions and Prospects for Critical Management Studies. *Human Relations* 53(1), 7-32.
- GAUDIN J.P., (1999). *Gouverner par contrat : l'action publique en question*. Presses de Sciences Po, Paris.
- GAULEJAC V. de, (2009). *La société malade de la gestion : idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*. Le Seuil, Paris.
- GENIEYS W. et HASSENTEUFEL P., (2001). Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? *Revue Française des Affaires sociales* 4 (4), 41-50.
- GIBERT P., (2008). Un ou quatre managements publics ? *Politiques et Management Public* 26 (3), 7-23.
- GOLDFINCH S. and WALLIS J., (2010). Two Myths of Convergence in Public Management Reform. *Public Administration* 88 (4), 1099-1115.
- GRUENING G., (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4 (1), 1-25.
- GUENOUN M., (2009). *Le Management de la performance publique locale - étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*. Thèse de doctorat, Université Aix-Marseille.
- HÉLY M., (2010). Le travail « d'utilité sociale » dans le monde associatif. *Management et Avenir* 40 (10), 206-217.
- HOGGETT P., (1996). New Modes of Control in the Public Service. *Public Administration* 74 (2), 9-32.
- HOOD C., (1991). A Public Management for All Seasons ? *Public Administration* 69 (1), 3-19.
- HOOD C., (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Open University Press, Maidenhead.
- HOOD C., (2000). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford University Press, Oxford.
- HUAULT I. and GOLSORKHI D. (2009). Mats Alvesson. Dénaturalisation et émancipation comme projet scientifique en management. In CHARREIRE PETIT S. et HUAULT I. (Eds.), *Les Grands Auteurs en Management*, EMS, Paris, 559-572.
- IGAS, (2008). *Les politiques sociales décentralisées - Rapport annuel de l'IGAS 2007-2008*.
- KICKERT W.J.M., (Ed.), (1998). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, London.
- KUHLMANN S., (2006). Local Government Reform Between "exogenous" and "endogenous" Driving Force. *Public Management Review* 8 (1), 67-86.

- KUHLMANN S., (2010). New Public Management for the "Classical continental european administration": Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy. *Public Administration* 88 (4), 1116-1130.
- LAFORE R., (2004). La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence ». *Revue Française des Affaires sociales* 4 (4), 17-34.
- LANE J.E., (2000). *New Public Management: An Introduction*. Routledge, London.
- LAUFER R., BURLAUD A., MARÉCHAL C., WEISS D. et COSSU C., (1980). *Management public : gestion et légitimité*. Dalloz, Paris.
- MARREL G., NONJON M., GARDON S., MARCHAND C., ALCARAS J.-R. et PINON A., (2014). *Les politiques sociales décentralisées et la « performance sociale » - Pratiques de management et outils de gestion dans les services d'aide et d'action sociales des Conseils généraux en France métropolitaine*. Rapport de recherche remis à la DREES-Mire.
- MÉHAIGNERIE P., (2010). 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* 1 (1-2), 345-349.
- OSBORNE D. et GAEBLER T., (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume-Penguin, New York.
- OSBORNE S. P., (Ed.). (2010). *The New Public Governance ? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge, New York.
- POLLITT C., (1991). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Blackwell Pub, London.
- POLLITT C., (1995). Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management. *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice* 1 (2), 135-157.
- POLLITT C., (2001). Convergence: the Useful Myth? *Public Administration* 79 (4), 933-947.
- POLLITT C., (2002). Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review* 4 (1), 471-492.
- POLLITT C., (2006). Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1), 25.
- POLLITT C. and BOUCKAERT G., 2001. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford.
- RICHARD P., (2006). *Solidarité et performance – Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*. Rapport du groupe de travail présidé par Pierre Richard, Conférence nationale des finances publiques.
- ROBERT C., (2007). Les transformations managériales des activités politiques. *Politix* 79 (3), 7-23.
- ROSANVALLON P., (1990). *L'État en France de 1789 à nos jours*. Le Seuil, Paris.
- ROUBIEU O., (1999). *Des cadres gouvernants : les hauts fonctionnaires des collectivités locales*. Thèse de doctorat, Université Lille 3.
- SAINT-MARTIN D., (2004). *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*. Oxford University Press, Oxford.
- SIMON H.A., (1944). Decision Making and Administrative Organization. *Public Administration Review* 4 (1), 16-30.
- SIMON H.A., (1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. The Free Press, New York.
- THOENIG J.C., (1998). La gestion des services communaux. *Annuaire des collectivités locales* 18 (1), 17-35.
- WALLE VAN DE S. and BOUCKAERT G., (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration* 26 (8/9), 891-913.