

CAHIER DE Recherche

NOVEMBRE 93



N° 55

LA MODERNISATION DANS LES SERVICES PUBLICS A CARACTERE SOCIAL

Date
R7 056

Crédoc - Cahier de recherche, N°
55, Novembre 1993.

Num

CRÉDOC-Bibliothèque

16837-1



Marie-France Raflin

Département Evaluation des Politiques Sociales

**Crédoc - Cahier de recherche. N° 55.
Novembre 1993.**

CRÉDOC-Bibliothèque



CRÉDOC

L'ENTREPRISE DE RECHERCHE



LA MODERNISATION DANS LES SERVICES PUBLICS A CARACTERE SOCIAL

Marie-France RAFLIN

Chargée de recherche CREDOC - Ingénieur d'étude CNRS

**Département Evaluation
des Politiques sociales
Direction Michel LEGROS**

*Cette étude a été menée à la demande et sur
financement du Commissariat Général du Plan*

Secrétariat : Christiane DUBOIS

NOVEMBRE 1993

142, rue du Chevaleret
7 5 0 1 3 - P A R I S

S O M M A I R E

	Page	
INTRODUCTION	9	
PREMIERE PARTIE		
	DES SITUATIONS STRUCTURELLES COMPLEXES QUI EXPLIQUENT LA DIVERSITE DES APPROCHES DE LA MODERNISATION	23
Premier chapitre	LES DDASS : MUTATION DIFFICILE ET CRISE DURABLE D'IDENTITE	25
	1. LES CONSEQUENCES INDIRECTES DU CHOC DE LA DECENTRALISATION	29
	2. L'INSUFFISANCE DES MOYENS	32
	3. LE PERSONNEL : UNE RICHESSE POTENTIELLE	39
	4. DES MISSIONS PERÇUES COMME MAL DEFINIES : LE SENTIMENT D'UN FLOU INSTITUTIONNEL	42
	5. LA FAIBLESSE DES DDASS DANS LE CHAMP DE L'ACTION SOCIALE	47
	6. UN REEL ATTACHEMENT AU CADRE DEPARTEMENTAL	55
	7. UN PARTENARIAT CONSTANT MAIS DIFFICILE	60
	8. LA MODERNISATION, QUAND MEME	62
Deuxième chapitre	LES DEPARTEMENTS : LA CONSTRUCTION D'UNE NOUVELLE INSTITUTION	65
	1. UN REGRET PARFOIS EXPRIME : L'ETAT N'A PAS GERE LA FILIATION	67
	2. UN SERVICE PUBLIC PLUS EFFICACE ET EN PRISE SUR SON TERRAIN	68
	3. UN VERITABLE PROCESSUS DE MODERNISATION, QUI ACCOMPAGNE L'EMERGENCE DE CONTRAINTES D'ORDRE BUDGETAIRE, DE PLUS EN PLUS VIVEMENT RESSENTIES	73
	4. ADMINISTRATION ET POLITIQUE : UN LIEN IMMEDIAT ET PARFOIS DIFFICILE	75
	5. UNE AUTONOMIE LIMITEE PAR LE MODE D'ELABORATION DES POLITIQUES SOCIALES ELLES-MEMES ET PAR LEUR COUT CROISSANT	80
	6. LA CRISE DU SECTEUR SOCIAL	81
	7. UN CONFLIT LATENT DE COMPETENCE ENTRE VILLES ET DEPARTEMENTS	82
	8. L'ATTACHEMENT A L'ETHIQUE DU SERVICE PUBLIC	83

Troisième chapitre	LES CCAS : DES INSTITUTIONS CONDAMNEES A L'ACTION SOCIALE TRADITIONNELLE ?	85
	1. LE STATUT D'ETABLISSEMENT PUBLIC, UN FACTEUR DE MARGINALISATION ?	88
	2. UN MANQUE STRUCTUREL DE MOYENS	91
	3. LE DEVELOPPEMENT DES PRATIQUES D'ACTION SOCIALE	94
	4. UNE GRANDE PROXIMITE DES USAGERS, MAIS UNE CAPACITE D'ACTION QUI RESTE FAIBLE	102
DEUXIEME PARTIE	UNE MODERNISATION INEGALEMENT ENGAGEE ET PARTOUT INACHEVEE	107
Premier chapitre	DES ENERGIES ENCORE LARGEMENT ABSORBEES PAR LES REFORMES DE L'ACTION SOCIALE	109
	1. LES DIFFERENTES DIMENSIONS DE LA MODERNISATION DANS LES SERVICES PUBLICS A CARACTERE SOCIAL	111
	2. REFORMES ENTREPRISES ET REPRESENTATIONS DES REFORMES	114
	2-1. La modernisation, d'abord une informatisation	123
	2-2. Les exigences de l'action sociale : partout jugées importantes, elles captent les énergies et, dans les CCAS, constituent une priorité d'action absolue	125
	2-3. La modernisation de type tertiaire : des progrès conséquents, bien qu'inégaux ; plus encore, des problèmes qui forcent l'attention	126
	2-4. Le management public : encore un parent pauvre mais des idées qui progressent, cependant. Le vif intérêt porté à l'évaluation dans les DDASS et surtout les conseils généraux	128
	3. DES REFORMES MASSIVEMENT INACHEVEES	132
Deuxième chapitre	LE DESIR DE MODERNISATION ET DE RATIONALISATION	137
	1. LES OBJECTIFS DES REFORMES : UNE ORGANISATION TERRITORIALE SOUVENT JUGEE INSATISFAISANTE ET LE SOUHAIIT D'UNE MODERNISATION ET D'UNE RATIONALISATION ACCRUE	139
	2. LE MANAGEMENT PUBLIC : UN INTERET VARIABLE ET POLYMORPHE	147
	2-1. Mobilisation du personnel, souci des usagers : un mode de pensée souvent proche de l'esprit de la modernisation "à la française", partout partagé	149
	2-2. Priorité à la formation dans les CCAS, à la responsabilisation dans les DDASS et les conseils généraux	151
CONCLUSION		155
ANNEXE		161

LISTE DES TABLEAUX

		Page
Tableau n°1	LES EVENEMENTS-CLEFS DANS LA TRANSFORMATION DES DDASS	30
Tableau n°2	LES FAIBLESSES DES DDASS SELON LEURS DIRECTEURS	34
Tableau n°3	DIFFERENCES ENTRE LES EFFECTIFS THEORIQUES ET LES EFFECTIFS REELS	36
Tableau n°4	LES EFFECTIFS THEORIQUES INFERIEURS AUX EFFECTIFS REELS	36
Tableau n°5	LES ATOUTS DES DDASS, SELON LEURS DIRECTEURS	40
Tableau n°6	LES HANDICAPS A L'INTRODUCTION DU MANAGEMENT PUBLIC	42
Tableau n°7	PARTICIPATION DES DDASS AUX DIFFERENTS DISPOSITIFS TRANSVERSAUX	48
Tableau n°8	LE CADRE TERRITORIAL LE PLUS PERTINENT : DEPARTEMENT OU REGION ?	56
Tableau n°9	LE DEVENIR TERRITORIAL DES SERVICES DECONCENTRES	58
Tableau n°10	LE CADRE TERRITORIAL DOIT VARIER EN FONCTION DU DOMAINE D'ACTION	59
Tableau n°11	LES ATOUTS DES DIRECTIONS DE L'ACTION SOCIALE AU SEIN DES CONSEILS GENERAUX	69
Tableau n°12	PRINCIPAUX CHANGEMENTS DEPUIS LE TRANSFERT DES COMPETENCES DE L'ETAT AU CONSEIL GENERAL	70
Tableau n°13	LES FAIBLESSES DES DIRECTIONS DE L'ACTION SOCIALE AU SEIN DES CONSEILS GENERAUX	74
Tableau n°14	PARMI LES EVENEMENTS ET SITUATIONS POUVEZ-VOUS CLASSER PAR ORDRE D'IMPORTANCE CEUX QUI ENTRAINE LA REORGANISATION DE VOTRE DIRECTION ?	76
Tableau n°15	LES ATOUTS DES CCAS "POUR MENER A BIEN L'ACTION SOCIALE COMMUNALE"	89
Tableau n°16	LES FAIBLESSES DES CCAS	90
Tableau n°17	LES EVENEMENTS CLEFS DANS L'HISTOIRE DES CCAS	95
Tableau n°18	LA PERCEPTION PAR LES DIRECTEURS DE L'EVOLUTION DES CCAS	95
Tableau n°19	LA TRANSFORMATION DES CCAS	96
Tableau n°20	LES CAUSES DES TRANSFORMATIONS DES CCAS	97
Tableau n°21	NOMBRE DE TRAVAILLEURS SOCIAUX PAR CCAS	100
Tableau n°22	MODES DE PARTICIPATION DES CCAS AUX DISPOSITIFS PARTENARIAUX	101
Tableau n°23	LES REFORMES ENTREPRISES ET LES REPRESENTATIONS DE LA REFORME (DDASS)	116
Tableau n°24	LES REFORMES ENTREPRISES ET LES REPRESENTATIONS DE LA REFORME (CONSEILS GENERAUX)	117
Tableau n°25	LES REFORMES ENTREPRISES ET LES REPRESENTATIONS DE LA REFORME (CCAS)	118

Tableau n°26	LES REFORMES DE MANAGEMENT PUBLIC EFFECTIVEMENT MISES EN ŒUVRE	128
Tableau n°27	LE MANAGEMENT PUBLIC DANS LES REPRESENTATIONS DE LA REFORME	131
Tableau n°28	LES REFORMES INACHEVEES DANS LES DDASS	133
Tableau n°29	LES REFORMES INACHEVEES DANS LES SERVICES D'ACTION SOCIALE DES CONSEILS GENERAUX	134
Tableau n°30	LES REFORMES INACHEVEES DANS LES CCAS	135
Tableau n°31	LES OBJECTIFS DES REFORMES DANS LES DDASS ET LEUR REALISATION	140
Tableau n°32	LES OBJECTIFS DES REFORMES DANS LES CONSEILS GENERAUX ET LEUR REALISATION	141
Tableau n°33	LES OBJECTIFS DES REFORMES DANS LES CCAS ET LEUR REALISATION	141
Tableau n°34	REFORMES ENGAGEES : DEGRE RELATIF DE SATISFACTION	145
Tableau n°35	LES REFORMES PROJETEES ET SOUHAITABLES	146

LISTE DES GRAPHIQUES

		Page
Graphique n°1	LA DECENTRALISATION : POSITIONNEMENT SELON L'IMPORTANCE QUI LUI EST ATTRIBUEE	30
Graphique n°2	LE PERSONNEL DES DDASS EST INSUFFISAMMENT NOMBREUX	35
Graphique n°3	LES MISSIONS DES DDASS NE SONT PAS ASSEZ CLAIREMENT DEFINIES	43
Graphique n°4	LES DDASS REMPLISSENT TROP DE MISSIONS TRES DIFFERENTES	43
Graphique n°5	LA PLACE DES DDASS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE N'EST PAS ASSEZ CLAIRE	44
Graphique n°6	L'AUTONOMIE DES DDASS EST INSUFFISANTE	44
Graphique n°7	LES INTERLOCUTEURS ET PARTENAIRES DES DDASS (PRÉFECTURE)	51
Graphique n°8	LES INTERLOCUTEURS ET PARTENAIRES DES DDASS (DRASS)	51
Graphique n°9	LES INTERLOCUTEURS ET PARTENAIRES DES DDASS (CONSEIL GENERAL)	52
Graphique n°10	LES INTERLOCUTEURS ET PARTENAIRES DES DDASS (AUTRES SERVICES EXTERIEURS DE L'ETAT)	52
Graphique n°11	LES INTERLOCUTEURS ET PARTENAIRES DES DDASS (VILLES ET COMMUNES)	53
Graphique n°12	LES INTERLOCUTEURS ET PARTENAIRES DES DDASS (AUTRES)	53
Graphique n°13	EVENEMENTS ET SITUATION AYANT ENTRAINE UNE TRANSFORMATION (LA DECENTRALISATION)	76
Graphique n°14	EVENEMENTS ET SITUATION AYANT ENTRAINE UNE TRANSFORMATION (LE CONSTAT DE DYSFONCTIONNEMENTS)	77
Graphique n°15	EVENEMENTS ET SITUATION AYANT ENTRAINE UNE TRANSFORMATION (LA VOLONTE DU CONSEIL GENERAL)	77
Graphique n°16	EVENEMENTS ET SITUATION AYANT ENTRAINE UNE TRANSFORMATION (UNE INITIATIVE DE L'ENCADREMENT)	78
Graphique n°17	EVENEMENTS ET SITUATION AYANT ENTRAINE UNE TRANSFORMATION (UN AUDIT)	78
Graphique n°18	EVENEMENTS ET SITUATION AYANT ENTRAINE UNE TRANSFORMATION (LES INITIATIVES DE L'ENCADREMENT)	98
Graphique n°19	EVENEMENTS ET SITUATION AYANT ENTRAINE UNE TRANSFORMATION (LA VOLONTE DU MAIRE)	99
Graphique n°20	EVENEMENTS ET SITUATION AYANT ENTRAINE UNE TRANSFORMATION (LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF)	99
Graphique n°21	EVENEMENTS ET SITUATION AYANT ENTRAINE UNE TRANSFORMATION (LE CONSTAT DE DYSFONCTIONNEMENTS)	100
Graphique n°22	IMPACT DE L'EQUIPEMENT BUREAUTIQUE ET INFORMATIQUE (DDASS)	123
Graphique n°23	IMPACT DE L'EQUIPEMENT BUREAUTIQUE ET INFORMATIQUE (CONSEILS GENERAUX)	124
Graphique n°24	IMPACT DE L'EQUIPEMENT BUREAUTIQUE ET INFORMATIQUE (CCAS)	124

LISTE DES SIGLES

ASE	Aide sociale à l'Enfance.
CCAS	Centres communaux d'action sociale.
CCPD	Conseils communaux de prévention de la délinquance.
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale.
DRASS	Direction régionale de l'action sanitaire et sociale.
DRISS	Directions régionales et interdépartementales de la santé et de la solidarité.
DSQ	Développement social des quartiers.
DSU	Développement social urbain.
RMI	Revenu minimum d'insertion.
ZEP	Zone d'éducation prioritaire.

INTRODUCTION

L'objectif initial de cette étude était d'analyser la modernisation dans les services publics les plus pérennes de l'action sociale : Centres communaux d'action sociale (CCAS), Direction départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS), Direction de l'action sociale des conseils généraux. Nous avons choisi ces institutions pour plusieurs raisons. En premier lieu, elles disposent tout à la fois de la longévité et de la richesse des expériences accumulées, d'importantes concentrations de qualifications et de savoir-faire spécifiques et, enfin, d'une légitimité institutionnelle forte, en particulier par leur pérennité. Il nous avait donc semblé particulièrement intéressant, et c'est la deuxième raison de notre choix, d'observer comment de telles institutions avaient réagi face à deux types de bouleversements qui les avaient particulièrement touchées : la décentralisation et les approches transversales du social, ainsi que de saisir ce qu'elles étaient devenues après de tels événements. La première changeait profondément le rôle des acteurs, en même temps qu'elle venait modifier leurs poids respectifs, compte tenu des nouvelles compétences et responsabilités imparties aux collectivités territoriales. La seconde devait les interpeler. En effet, si toutes ces institutions sont fortement partenariales par tradition, elles se sont trouvées confrontées à des méthodologies et dispositifs pluri-institutionnels autant que disciplinaires dont elles ne sont pas nécessairement à l'origine, tels que la méthodologie de développement social des quartiers (DSQ), ancêtre du développement social urbain (DSU) ou des zones d'éducation prioritaire (ZEP). Un tel contexte, caractérisé par des modifications d'aussi grande ampleur, aussi bien fonctionnelles que structurelles, pouvait être particulièrement propice pour tenter de déterminer si ces différents événements avaient ou non constitué des occasions de modernisation pour ces institutions et si oui de quelles formes de modernisation.

Nos premiers entretiens exploratoires ont d'ailleurs tout à fait confirmé la profondeur des bouleversements du domaine social, consécutifs à la décentralisation et à la mise en œuvre des politiques transversales, surtout dans les départements, échelon territorial que nous avons déjà envisagé de prendre comme sujet principal. Ceci à un point tel qu'il paraissait nécessaire d'analyser le mode d'articulation des unes comme de l'autre avec le processus de modernisation, pour appréhender ce dernier.

Par ailleurs, la conjoncture, voire l'évolution structurelle de notre société, placent ces institutions en première ligne, parmi les services publics, sous l'angle de l'importance des enjeux, des défis auxquels elles ont à répondre. Quelle que soit l'importance qui a toujours été reconnue à leurs tâches et missions, il s'agit d'une certaine manière d'un changement de rang parmi les différents types de services publics ; ce dernier rend particulièrement nécessaire d'appréhender les processus de modernisation qui sont à l'œuvre au sein de ces institutions, parce que leur efficacité est devenue particulièrement cruciale.

1 - UNE DEMARCHE COMPREHENSIVE ET EMPIRIQUE

Notre interrogation portait de manière privilégiée sur les réformes des modes de gestion, nous le rappelions dans les courriers que nous faisons parvenir pour solliciter des entretiens, comme dans ceux qui accompagnaient les questionnaires dans la phase ultérieure de notre recherche. C'est en fonction de ce choix que les entretiens et questionnaires avaient pour destinataires les directeurs, qu'il s'agisse des DDASS, des directions de l'action sociale au sein des conseils généraux ou des CCAS. Les modes de gestion les concernent plus particulièrement et leur réforme est généralement impossible sans leur intervention. Pour cette raison, nous n'avons qu'exceptionnellement interrogé certains de leurs collaborateurs, parfois très impliqués au demeurant. Nous avons également choisi de ne pas nous adresser aux élus ni aux membres des cabinets ministériels. L'action des uns et des autres est certes décisive, nous ne l'ignorons pas, mais ils sont moins engagés dans la mise en œuvre quotidienne des modes de gestion.

Ce thème de la réforme des modes de gestion était également énoncé au début des entretiens exploratoires. Ces derniers restaient cependant très proches de la non-directivité, surtout quant au fond. Nous laissions, en effet, nos interlocuteurs aborder les sujets qu'ils entendaient privilégier, y compris si ceux-ci paraissaient assez éloignés du sujet que nous nous étions donné.

C'est ce qui nous a permis de percevoir que la décentralisation reste l'événement clef surtout dans les DDASS, mais aussi dans les conseils généraux, bien qu'à un degré moindre. C'est dans les deux cas, nous l'avons vérifié ultérieurement, celui qui est le plus souvent jugé comme fondateur des réformes. Il en va tout autrement dans les CCAS où c'est la mise en place du dispositif RMI qui est la plus fréquemment jugée déterminante dans le

processus de réformes, mais nous avons pu l'appréhender grâce à la même méthode. Ainsi, au cours des entretiens, nos interlocuteurs au sein des DDASS ou des conseils généraux nous parlaient aussi volontiers, et même parfois plus volontiers de la décentralisation et de ses conséquences que des réformes et il en allait de même pour le RMI au sein des CCAS. C'est parce que nous les laissions faire que nous avons pu saisir les liens entre ces divers processus, mais aussi l'ampleur et la diversité des problèmes de structures et de moyens qui se posent au sein de ces institutions. Ceci très différemment selon les catégories d'institutions.

Notre approche est encore compréhensive dans un autre sens, les entretiens exploratoires étaient analysés au fur et à mesure de leur réalisation. L'objectif était de retrouver d'une part des discours types et de l'autre des logiques d'action et d'attitudes. S'inspirant de la méthode wébérienne du type idéal, il s'agissait de retenir les traits les plus signifiants et les plus saillants, susceptibles de permettre des constructions plus systématiques¹. Discours types et logiques d'action et d'attitudes se trouvaient testés et enrichis au fur et à mesure de la progression des entretiens. Cette méthode a permis la confrontation du type et de la diversité empirique, démarche que l'approche quantitative est venue logiquement compléter.

2 - LES SERVICES PUBLICS A CARACTERE SOCIAL : UN TYPE PLUTOT QU'UN TISSU OU UN CHAMP

Certes, les trois catégories d'institution appartiennent bien, par leurs fonctions, à un même type de service public qui pratique une approche spécialisée du social, mais les entretiens exploratoires ont montré que les différents types de services publics : DDASS, conseils généraux, CCAS constituaient des univers institutionnels fortement spécifiés et qu'il était nécessaire de comprendre comment chacun d'entre eux réagissait dans l'entrelacs de processus de changement dans lequel tous se mouvaient : la décentralisation, la modernisation et la mise en œuvre de politiques transversales. Ceci à un point tel que trois séries de questionnaires ont été élaborées. Seule une partie des questions et des items sont proprement communs. Les autres cherchent à aborder les mêmes thèmes, mais selon des modalités quelque peu distinctes qui laissent une assez grande place aux problèmes et aux solutions spécifiques.

¹ Max WEBER, Economie et Société, Paris, Plon, 1971, pp.1 à 21.

De fait, chacune des unités qui les composent : un CCAS, une direction de l'action sociale au sein d'un conseil général, une DDASS même, est elle-même prise dans un réseau institutionnel fortement constitué, beaucoup plus structuré, en tout cas, que le système des interactions locales qui les réunit. Peu importe, de ce point de vue, que le système auquel les DDASS appartiennent soit au moins aussi vertical qu'horizontal, à l'opposé de ceux dans lesquels se situent CCAS et directions de l'action sociale au sein des conseils généraux. De fait, elles ne forment pas un tissu et à peine un champ. Chacun des types d'institutions a non seulement ses structures et son mode de fonctionnement, mais également ses enjeux et ses difficultés spécifiques. Ces dernières expliquent largement les réactions à l'égard de la modernisation et des processus de réforme et d'innovation, la place qui leur est accordée, voire la forme prise par les interventions rénovatrices. Notre première partie sera donc consacrée à la présentation séparée des appréciations des responsables face à la situation des institutions qu'ils dirigent et aux différentes modalités de modernisation qui se mettent en place. Cette approche rendue nécessaire par les spécificités institutionnelles et rénovatrices aura encore le mérite de nous permettre de tracer un panorama plus global des problèmes structurels qui se posent à ces institutions. Outre que la circulaire sur le renouveau du service public touche peu aux structures, on le verra, les processus de modernisation eux-mêmes se réalisent dans le cadre de l'existant. Or, nombre des difficultés rencontrées comme des attentes sont, en fait, d'ordre structurel. Demande d'une plus grande autonomie décisionnelle et financière au sein des DDASS comme des CCAS, d'une plus grande décentralisation au sein des conseils généraux, d'une redéfinition plus précise des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales partout, ainsi que des compétences spécifiques de chacune de ces dernières. Enfin, dans toutes ces institutions, se pose, dans la douleur, la question des responsabilités et des apports propres aux politiques, d'une part, aux techniciens et fonctionnaires, de l'autre. Au sein des DDASS notamment, parce que leurs responsables ont le sentiment que les institutions qu'ils dirigent sont submergées par une pluie de réformes qui les mobilisent d'une façon qu'ils jugent peu ordonnée, alors que la décentralisation a réduit leurs moyens. Dans les CCAS et les conseils généraux, parce que les rapports entre les élus qui ont vu leur pouvoir s'accroître avec la décentralisation, et leurs fonctionnaires ne sont pas rodés, de l'autre, parce que c'est peut-être la conception même du service public qui évolue, donnant une plus grande place à la légitimité politique et au contrôle par l'élection, sans qu'il y ait eu pour autant redéfinition explicite des devoirs et des missions des services publics.

Par contre, l'attachement à l'éthique du service public et, plus encore, la conscience de leur mission sociale les rapprochent réellement. Elles participent toutes,

certes, mais inégalement et différemment d'un mouvement de modernisation qui ne suffit nullement à les spécifier, qu'il s'agisse de l'informatisation ou de l'aménagement des locaux. Voire beaucoup moins unanimement du développement de la communication, de la gestion des ressources humaines ou de l'évaluation. Pourtant, leur spécificité commune de services publics à caractère social se manifeste par la place privilégiée partout accordée aux réformes de l'action sociale, de son organisation comme de sa mise en œuvre concrète : par là même, elles appartiennent bien à un type de services publics. Nous le vérifierons très clairement, lorsque nous tirerons, en seconde partie, un bilan commun de leurs expériences et de leurs projets de modernisation. Enfin, ce qui les unit encore, c'est leur rapport difficile avec le domaine social, pris dans un tel processus de transformation que leur hégémonie se voit vivement mise en cause, ainsi que leur pratique assumée du partenariat, bien que la régulation de ce mode d'intervention se montre des plus ardues et révèle souvent leurs propres faiblesses.

3 - LA MODERNISATION : LE DOUBLE LABEL GOUVERNEMENTAL ET MINISTERIEL DE LA NOTION

Appliquée à l'ensemble de ces services publics, la notion de modernisation elle-même pose d'ailleurs problème. Cette idée a pris une forme précise dans une directive gouvernementale, portant sur le renouveau du service public, communément appelée la circulaire Rocard¹. Celle-ci -qui n'est au demeurant qu'un moment d'un processus- contenait, rappelons-le, quelques axes privilégiés : la promotion des ressources humaines, le développement des responsabilités, l'amélioration de l'accueil des usagers et du service qui leur est rendu, ainsi que le devoir d'évaluation. La gestion des ressources humaines devait cependant s'accommoder du statut général des fonctionnaires. Quant à la responsabilisation, elle devait passer par l'élaboration de projets de service définissant des objectifs privilégiés ; cette démarche ne constitue en principe qu'une première étape vers la création contractuelle de centres de responsabilité ; ceux-ci encore expérimentaux, sont considérés comme des instruments privilégiés d'approfondissement de la déconcentration et de la décentralisation qui supposent notamment l'assouplissement des modalités de gestion des crédits de fonctionnement. La circulaire ne disait cependant rien de l'état des structures administratives existantes.

¹ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. JO du 24 février 1989.

Les actions qui correspondent à cette démarche de renouveau du service public sont vivement appuyées au sein du ministère des Affaires sociales par la mission "modernisation". Voilà qui spécifie assez fortement les modalités du processus de réforme dans ses directions départementales, ce qui ne va pas sans y susciter quelque agacement, comme nous le verrons, mais donne aussi à la notion un double label gouvernemental et ministériel. Dès lors, son emploi s'est révélé propre à réveiller des susceptibilités au sein des collectivités territoriales qui risquaient d'y voir un recul de la décentralisation, même si ces collectivités se trouvent au demeurant confrontées à la même nécessité de réformer les modes de gestion et d'intervention du service public et si leurs responsables en sont tout à fait conscients.

Il est de fait certain que la circulaire est porteuse d'une définition spécifique. Enumérer ses grands axes ne suffit d'ailleurs pas à rendre compte de la spécificité de l'approche. Partie de l'analyse que la multiplication des contrôles paralyse l'administration et, en particulier, ses personnels, elle porte plus encore sur les fonctionnaires que sur l'organisation administrative.

Comme le souligne Bernard PERRET¹, elle "mise sur la participation de l'ensemble du personnel et sur l'amélioration des rapports sociaux". C'est pourquoi la promotion des ressources humaines est son axe premier. Celle-ci qui est, au demeurant, un thème obligé du management, s'entend ici par la valorisation du personnel, l'organisation des carrières, grâce à la formation continue et aux concours, orientés, en particulier, sur la pratique professionnelle, ainsi qu'au développement de la mobilité. Négociation et participation doivent être partiellement réorientées sur ces instruments d'organisation du travail. Il s'agit donc d'une transformation de l'usage des modalités classiques de la gestion administrative des personnels, grâce à une modification des attitudes vis-à-vis de l'organisation du travail, les dirigeants y jouant le rôle de primus inter pares. C'est donc d'abord et explicitement une stratégie de "mobilisation des fonctionnaires", parce que ceux-ci sont reconnus comme un capital humain remarquable, mais également parce que leur adhésion est considérée comme une condition sine qua non de la rationalisation. Nous verrons d'ailleurs que cette conception de l'action à mener est de fait assez largement partagée dans l'ensemble des services publics à caractère social. Mais ce n'est là qu'une partie des problèmes que ces institutions ont à affronter.

¹ PERRET B., Modernisation de l'Etat, Informations sociales, n°21, 1992, consacré à "La modernisation du service public".

Valorisation des ressources humaines de la fonction publique et réorientation de l'action de celle-ci sur l'accueil et les attentes des usagers, voilà qui constitue une humanisation des traditions spécifiques de l'Etat français.

Il est cependant également question de réformer l'organisation de ce dernier, mais par une stratégie nettement étagée. Sa première phase : le projet de service est un moyen de mobilisation collective, tout autant qu'un instrument de la rationalisation : "mettre en évidence les valeurs essentielles du service, clarifier ses missions" par la "définition des objectifs et d'une stratégie stable"... "lancement d'actions-clés". La seconde, le "centre de responsabilité" est plus nettement orienté vers la rationalisation : "définition rigoureuse des objectifs, responsabilité dans l'allocation des ressources, utilisation d'outils de gestion modernes, acceptation de l'évaluation" ... La définition de cette dernière est double dans la circulaire : puisqu'il s'agit, d'une part de la mise en place d'instruments de gestion moderne : contrôle de gestion, comptabilité analytique, etc..., de l'autre, de l'organisation beaucoup plus ambitieuse d'un dispositif pluraliste d'évaluation des actions.

On peut tout aussi bien en conclure que cette circulaire porte la marque du bon sens : tenter de motiver et mobiliser les fonctionnaires, tenir compte donc des spécificités et de la richesse constituées par notre fonction publique, puis rationaliser et, enfin, modifier les structures, dans un contexte socialement positif comme souligner qu'elle reste timide sur les modifications structurelles. Elle soulève encore au demeurant un autre type de problème : gestion des ressources humaines et mobilisation sont-elles suffisantes pour entraîner l'adhésion de fonctionnaires, insatisfaits de l'organisation de leurs carrières, comme de leurs conditions matérielles, voire de leurs positions symboliques et des moyens qui leur sont impartis ? Or, ces derniers problèmes s'expriment avec beaucoup de vigueur, essentiellement au sein des DDASS.

Comme le souligne fort justement Bernard PERRET, on est loin de l'approche anglo-saxonne : focalisation sur les missions essentielles de l'Etat, importance privilégiée accordée à la notion de coûts, par l'introduction de mécanismes de type marché et par la contractualisation des tâches opérationnelles dont les objectifs et les responsabilités sont suffisamment clairement définis pour être évalués. Cette approche est d'ailleurs un objectif au sein de certains conseils généraux : nous y reviendrons.

Mais c'est encore pour d'autres raisons qu'elle est fort éloignée des analyses de nombre de nos interlocuteurs au sein des collectivités territoriales.

En effet, de toute évidence, ces derniers souhaitent une plus grande décentralisation, malgré le caractère déjà exceptionnel pris par celle-ci dans le domaine du social. De fait, relativement nombreuses sont les personnes que nous avons interrogées à considérer que la décentralisation n'a pas été suffisante, s'agissant du pouvoir de décider du contenu des politiques sociales et des modalités de leur financement ; un tel sujet reste au demeurant quelque peu externe au champ spécifique de nos investigations, puisque celles-ci sont centrées sur les réformes et les différents types de transformations intervenus dans les modes d'organisation du travail et dans la mise en œuvre des actions, champ lui-même déjà plus large que celui circonscrit par la circulaire gouvernementale. Il convient cependant de mentionner cette volonté décentralisatrice, dans la mesure où elle induit, comme nous le verrons, une conception nouvelle des services publics qui diffère assez nettement de la tradition française.

Il en résulte que notre sujet peut être considéré comme réellement sensible, à un point tel que nombre de conseils généraux ont refusé le principe même d'une enquête nationale, qui, pourtant, n'était nullement une évaluation des réformes entreprises -et avait encore moins pour but de les mesurer à la seule aune de la circulaire gouvernementale-, mais, plus modestement, un questionnement portant sur l'état des transformations en cours, dans leurs diversités.

Cela ne signifie d'ailleurs nullement que la circulaire soit réellement mieux adaptée aux CCAS ou même aux DDASS qu'aux conseils généraux, puisque la demande d'une plus grande autonomie s'exprime dans toutes les institutions, même si elle vise moins explicitement l'élaboration des politiques. Partout, les problèmes de structures sont décisifs, à côté de ceux des moyens, jugés insuffisants dans les CCAS comme dans les DDASS. Deux attitudes s'y esquissent pourtant : pour les uns, il s'agit plutôt de moyens que l'Etat ou les maires devraient attribuer, pour les autres, c'est la reconnaissance d'une plus grande autonomie qui est aussi de nature à faciliter la résolution des problèmes.

4 - UNE APPROCHE POLYMORPHE DE LA NOTION DE MODERNISATION

Logiques avec notre démarche, nous avons voulu appréhender les réponses dans leur diversité qui est celle des mesures prises par les acteurs et de leurs perceptions des mesures nécessaires pour moderniser et améliorer les services publics à caractère social. Nous avons donc voulu saisir l'état d'avancement et l'importance accordée aux réformes qui

sont communes à l'ensemble du tertiaire, comme l'informatisation, l'aménagement des locaux, ou le développement de la communication, comme de celles qui relèvent du management public et/ou se rapprochent des objectifs de "renouveau du service public", la gestion des ressources humaines, les différentes formes de développement de la responsabilité, ainsi que de l'évaluation, comme celles, enfin, qui visent à reformer l'action sociale dont nous verrons d'ailleurs que, mise à part l'informatique, ce sont elles qui ont le plus vivement mobilisé les énergies.

5. LES DONNEES RECUEILLIES

Pour les DDASS et les conseils généraux, l'objectif visé était l'exhaustivité et non pas l'échantillonnage. Les destinataires pratiquement exclusifs, à quelques exceptions près, qui ont permis la comparaison, étaient les directeurs soit des directions départementales de l'action sanitaire et sociale, soit de l'action sociale au sein des conseils généraux, les dénominations de ces dernières étant très diverses, fort heureusement, beaucoup moins leurs champs de compétences.

Nous avons réalisé six entretiens très approfondis auprès de directions départementales de l'action sanitaire et sociale comme auprès de directions de l'action sociale de conseils généraux. Leur durée variait d'une heure pour les plus brefs, ce qui fut rare, à deux, trois ou quatre heures pour les autres. Les entretiens se sont parfois accompagnés de l'assistance à des réunions de travail, très éclairantes, sur les modes d'action comme sur les problèmes. Certains entretiens se sont partiellement déroulés avec plusieurs interlocuteurs, ce qui permettait de mieux apprécier la complexité des problèmes, la complémentarité ou la diversité des approches des différents types de responsables.

Le choix d'interroger les directeurs était loin d'être celui de la facilité : tous sont très occupés et de très nombreuses relances téléphoniques se sont révélées nécessaires. Il en est d'ailleurs allé de même pour ceux des CCAS. Echange de courriers et d'appels téléphoniques ont certes rendu le déroulement du travail plus long et plus difficile, mais ont parfois fourni l'occasion d'entretiens téléphoniques relativement prolongés qui permettaient de compléter la phase semi-directive de la recherche. Ils se sont caractérisés par le même esprit de non directivité thématique quant au fond et ont répondu aux mêmes soucis de tester énoncés types et systèmes d'attitudes et d'action que les entretiens avaient permis de

construire. Nous avons bien sûr procédé de la même manière pour les CCAS. Au total, le nombre d'entretiens réalisés a été de 32.

Au terme de ces campagnes de relances nous avons finalement obtenu les réponses de 76 directions départementales de l'action sociale des départements¹, soit près des trois quarts de l'ensemble, et de 44 directions de l'action sociale des départements, soit près de la moitié du total. De plus, comme il a été signalé plus haut, le thème de la modernisation a pu être interprété au sein des conseils généraux comme une opération gouvernementale qui limitait la portée d'une décentralisation déjà jugée insuffisante. Il en a résulté qu'une partie des conseils généraux ont finalement refusé le principe d'une enquête portant sur un sujet voisin. Par ailleurs, le choix que nous avons opéré dès le début de cette recherche de prendre les directeurs comme destinataires plutôt que les élus a également pu être critiqué. Une telle approche nous avait pourtant paru aller de soi à partir du moment où notre sujet principal restait l'organisation du travail et de l'action et non pas les politiques menées ni leur élaboration -ce qui ne nous dispensait nullement de prévenir les directeurs généraux des services de notre enquête et de leur demander de nous en faciliter la mise en œuvre-. Il va sans dire, par ailleurs, qu'une recherche portant sur l'ensemble des questions d'élaboration des politiques, de mise en œuvre de celles-ci, y compris les formes d'organisation de l'action et du travail, serait extrêmement intéressante et nécessiterait des entretiens avec des élus. Mais ce serait là une autre recherche. Nous n'avons, de fait, interrogé aucun élu municipal, ni rencontré aucun membre du cabinet, alors que nous nous sommes entretenus avec plusieurs directeurs, sous-directeurs et chefs de services au sein de l'administration centrale, ce qui nous a grandement aidés à mieux comprendre la confrontation des points de vue, au demeurant assez éloignés entre la "centrale" et les services déconcentrés. Même si nos analyses restent focalisées sur ces derniers puisque nous avons décidé de privilégier les échelons territoriaux.

La sélection des villes s'est révélée un peu plus complexe. L'importance accordée aux réformes de l'organisation du travail et de l'action incitait à retenir les grandes villes. Il restait à déterminer le seuil. Les villes, dans lesquelles nous avons réalisé des entretiens semi-directifs auprès des CCAS, appartenaient à un éventail assez large de 34 000 pour la commune-centre² à 131 000. Puisque nos interlocuteurs étaient les CCAS, les notions d'agglomération ou d'unités urbaines n'étaient évidemment pas pertinentes. Compte tenu de la faiblesse relative des CCAS en moyens et ressources humaines, nous avons nettement

¹ Pour la présentation détaillée des résultats, voir l'Annexe.

² Source INSEE, Les cent premières agglomérations de métropole en 1990 (populations sans double compte).

PREMIERE PARTIE

**DES SITUATIONS STRUCTURELLES COMPLEXES
QUI EXPLIQUENT LA DIVERSITE DES APPROCHES
DE LA MODERNISATION**

PREMIER CHAPITRE

**LES DDASS :
MUTATION DIFFICILE ET CRISE DURABLE D'IDENTITE**

Le moment de la rupture décisive pour les DDASS a été celui de la décentralisation. Il semblerait que ces institutions ne se soient jamais totalement remises de ce choc, qui a vu le départ de la quasi-totalité des professionnels du social vers les conseils généraux. Plus de dix ans après la réforme, elles continuent de se chercher.

Mais il faudrait également se demander si ces institutions relativement récentes, puisqu'elles n'ont été créées qu'en 1964 sont jamais parvenues à un réel équilibre, si leur position et leurs fonctions étaient jugées satisfaisantes avant la décentralisation ou si, même, elles ne l'ont jamais été.

Quoi qu'il en soit, plusieurs raisons essentielles concourent à cette crise persistante d'identité. La première est la faiblesse des effectifs réels, ainsi que, plus généralement, de l'ensemble des moyens ; celle-ci est particulièrement ressentie, compte tenu du nombre et de l'importance des missions dont les DDASS restent chargées, ainsi que de la complexité des dispositifs auxquels elles participent ou qu'elles animent. L'insuffisance de la hiérarchisation de ces missions semble bien être un des autres facteurs essentiels du flou concernant la fonction et la place des DDASS, aussi vivement que fréquemment déploré.

Plus précisément encore, c'est la nature même du rôle de ces institutions qui est en cause, tant en ce qui concerne le cadre territorial de leur intervention que leurs fonctions. En ce qui concerne le cadre territorial, il semble que l'expérimentation des DRISS, destinées à préparer le rapprochement des échelons départementaux et régionaux¹, ait souvent aggravé le trouble qui résulte de la nécessité de repenser leurs fonctions. S'agissant de ces dernières, les DDASS conservent d'importantes tâches de gestion et de tutelle. Pourtant, parce qu'elles disposent, quels que soient les manques quantitatifs d'effectifs, d'un fort potentiel de compétences, l'évolution vers une administration de mission peut paraître tentante : dans de nombreux domaines, celui de l'action sociale en particulier, elles prévoiraient, proposeraient, impulseraient, sans mettre directement en oeuvre.

Globalement, une telle vocation partenariale apparaît comme une réponse possible aux critiques de l'interventionnisme étatique, aux coûts induits par celui-ci, aux défauts qui sont inhérents au mode de fonctionnement bureaucratique, tout en cherchant à préserver un

¹ Décret n°91-987 du 26 septembre 1991 portant création à titre expérimental de trois directions régionales et interdépartementales de la santé et de la solidarité, Journal officiel du 27 septembre 1991.

moyen d'impulser les grandes orientations nationales et à participer à la mise en oeuvre, sur l'ensemble du territoire, des principes essentiels, tel que celui d'égalité devant le service public. Dans le domaine du social, déjà fortement marqué par la tradition partenariale, le dispositif RMI qui peut être considéré comme un type idéal d'une telle forme d'intervention, reste cependant placé sous la double autorité des préfets et des élus du conseil général, alors que les services déconcentrés sont censés conserver un rôle essentiel, fondé non seulement sur le contrôle et la coordination, mais également sur la capacité à proposer. Il pouvait être tentant d'étendre et d'approfondir une telle démarche. Il n'est cependant pas certain que le mélange des deux genres, le contrôle et l'animation qui supposent des modes d'action et des compétences professionnelles bien différents, soit si facile à concilier, bien que les DDASS semblent d'ores et déjà remplir un rôle de conseil (notamment auprès des établissements dont elles exercent la tutelle), ni que ces dernières soient bien placées pour exercer de telles fonctions de missions, compte tenu, en particulier de la faiblesse de leurs moyens, mais aussi de la volonté des collectivités territoriales de participer activement à l'élaboration des politiques sociales.

Par ailleurs, en matière d'action sociale, on a pu craindre une relative marginalisation des DDASS -comme à un degré ou à un autre, de tous les acteurs les plus pérennes de l'action sociale- par les récents dispositifs de traitement et développement sociaux, tous "transversaux" et multi-dimensionnels, ce qui ne va pas, d'ailleurs, sans poser de difficiles problèmes de coordination inter-institutionnelle. Ce risque est certainement une des origines du projet de renforcement des fonctions de coordination et d'impulsion des DDASS, comme, plus nettement et plus récemment du rattachement de la Ville au Ministère des Affaires sanitaires et sociales. Toutefois, il ne semble pas que ces institutions soient toujours en état d'assumer effectivement de telles fonctions, sauf à engager de nouveaux spécialistes et à les conserver.

Quant à la décentralisation, elle n'a pas seulement bouleversé le rapport des forces en faveur du conseil général, elle a également modifié les relations entre les institutions de l'Etat dans le cadre du département, ceci largement en faveur de la fonction préfectorale, ce que dans l'ensemble, les directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale, vivent assez douloureusement. Ils restent pourtant, dans leur majorité, extrêmement attachés au cadre départemental. Aussi, à condition que sa portée soit limitée, le rapprochement avec les DRASS, dont l'expérience est promue par l'administration centrale, leur apparaît-il surtout comme un moyen susceptible de les aider à réaffirmer -ou à affirmer- leur position au sein du département.

1 - LES CONSEQUENCES INDIRECTES DU CHOC DE LA DECENTRALISATION

La décentralisation reste bien évidemment un événement clef dans l'histoire des DDASS. Ceci même pour ceux des directeurs et responsables qui ne l'ont pas connue directement.

Nous avons demandé à nos interlocuteurs de classer, par ordre d'importance, divers événements et situations dont il nous semblait fort possible qu'ils aient été à l'origine de la réorganisation des DDASS. Non seulement, la décentralisation arrive en tête des événements classés pour leur efficience (avec, il est vrai, un faible écart avec la seconde des causes retenues, par ordre de fréquence : "le constat de dysfonctionnements"), mais, de plus, cet item est le seul à être classé, aussi souvent, en première position, en fonction de l'importance des conséquences qui lui sont attribuées.

Elle paraît non seulement avoir souvent été vécue comme une décision du pouvoir central -et avoir été plus subie que voulue-, mais reste encore fréquemment perçue comme telle, même a posteriori. On se souvient qu'au moment de la décentralisation, le Ministère des Affaires sociales avait tenté, sans succès, il est vrai, de limiter la portée de la décentralisation dans son champ de compétence. S'agissant de l'Aide sociale à l'enfance, en particulier, il aurait souhaité "mettre en place des garde-fous pour éviter l'éclatement des politiques sociales locales..." qu'il craignait alors. Selon le même commentateur, "les divergences qui l'ont opposé, entre autres, au Ministère de l'Intérieur l'ont conduit à présenter un projet beaucoup plus *souple* que l'Assemblée nationale s'est empressée d'amender dans ce sens, sous la pression active du secteur associatif"¹. Il arrive non seulement que les directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale aient conservé la conception qui fut celle de leur ministère, mais, plus encore, pensent que celui-ci n'a pas su ou pas pu se défendre. L'un des directeurs rencontrés avancera même l'explication que si la décentralisation a pu se produire et prendre cette forme, c'est essentiellement parce qu'il n'y avait aucun grand corps solidement organisé au sein du ministère des Affaires sociales.

¹ Actualités Sociales Hebdomadaires, n°1487, 21 fév. 1986, p 17.

Tableau n°1

LES EVENEMENTS CLEFS DANS LA TRANSFORMATION DES DDASS

Q : Parmi les événements et situations suivants, pouvez-vous classer, par ordre d'importance, ceux qui ont conduit à la réorganisation de la DDASS ?

(Fréquence de sélection des items tous rangs de classement confondus)

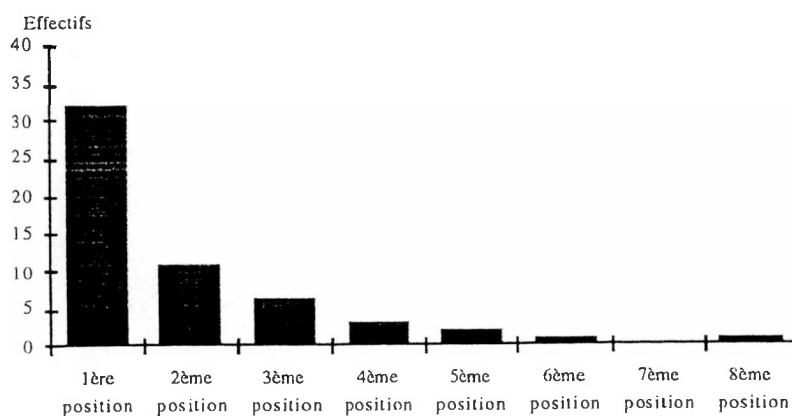
Items	Effectifs
La décentralisation	56
Le constat de dysfonctionnements	51
Une initiative de l'encadrement	43
La démotivation du personnel	35
La circulaire Rocard	28
Des contacts avec l'administration centrale	21
La connaissance d'autres expériences au sein de l'administration	12
Un audit	11
Une inspection	8

Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°1

LA DECENTRALISATION :

POSITIONNEMENT SELON L'IMPORTANCE QUI LUI EST ATTRIBUEE (n = 56)



Source : Enquête CREDOC 1992.

Il n'est, au demeurant, nullement *"traumatisé"* sur le plan personnel : il est jeune, ne l'a pas vécue et se montre tout à fait favorable à l'évolution fonctionnelle des DDASS.

Le sentiment d'appartenir à un ministère faible est d'ailleurs fréquent chez les directeurs des services déconcentrés de l'Etat, et pèse probablement sur nombre de leurs jugements et perceptions, qu'il s'agisse de leurs carrières ou des modes d'élaboration des politiques sociales. La décentralisation n'est pas pour autant nécessairement critiquée en tant que telle. Si elle peut être considérée comme une des origines des difficultés actuelles des DDASS, c'est souvent d'une manière indirecte et elle n'est pas la seule. Ce n'est finalement que dans un nombre limité de cas que la perte de contact concret avec le "terrain" est présentée comme l'élément décisif du malaise actuel. Une telle problématique existe bien, mais elle n'est pas dominante. La critique de cet ordre, la plus vive et la plus systématique, est le fait d'un responsable de l'action sociale, lui-même ancien travailleur social. Il convient de noter qu'à l'inverse les directeurs départementaux ne sont probablement pas, au sein des DDASS, les personnes les plus portées à exprimer une telle problématique qui ne concerne finalement qu'une partie de l'institution qu'ils dirigent et que nous n'en recueillons, probablement, qu'un écho amoindri.

Que cette rupture ait néanmoins constitué un choc est évident, mais il est en partie au moins à inscrire au passé. *"Cela a été un deuil. Il a fallu apprendre à vivre après tous ces départs. Mais cela s'est bien passé. La volonté de tenir a dominé"*. (Responsable de l'action sociale, ancien travailleur social. A vécu la décentralisation dans la DDASS où il se trouve toujours). A l'inverse même, certains des directeurs peuvent affirmer que la dissociation a constitué le meilleur apprentissage du management puisqu'il a fallu tout réorganiser et que leurs institutions sont au moins aussi nouvelles que les Directions de l'action sociale des conseils généraux.

Quoi qu'il en soit, on est actuellement entré dans l'après-décentralisation et c'est la vocation actuelle des DDASS qui semble insuffisamment définie et confortée. Le regret du départ de la très grande majorité des travailleurs sociaux n'est, lorsqu'il s'exprime, qu'un élément. Il révèle cependant clairement que le rôle d'administration de mission n'est pas assumé en profondeur et constitue même un excellent indicateur de cet état de fait. Or, dans un registre beaucoup moins critique, c'est quand même une forte minorité de directeurs qui place parmi les atouts de leurs DDASS une bonne connaissance du terrain, d'ailleurs évidente. La presque totalité des directeurs cite spontanément les associations parmi leurs interlocuteurs privilégiés, ordre d'idée voisin mais tout de même quelque peu différent,

puisque les associations peuvent, tout à la fois, constituer un relais partenarial et être des gestionnaires d'établissements.

Une fois les DDASS dépossédées de leurs moyens d'agir sur le terrain en matière d'action sociale, il restait au moins deux possibilités : renforcer leur vocation à administrer et à contrôler la légalité, ce qui est leur raison d'être initiale, développer une fonction de mission -ou de coordination et d'impulsion-, ce vers quoi le ministère cherche à les engager dans différents domaines, notamment en matière d'action sociale.

S'il est courant que les administrations de mission soient dépourvues de relais, puisqu'elles doivent faire passer leurs projets sans les mettre elles-mêmes en œuvre, ceci pose notamment un problème de moyens. Or, ceux-ci semblent tous faire cruellement défaut, ce que résume lucidement le directeur d'une DDASS du Sud-Ouest : *"N'ayant plus de bras séculier, l'Etat est moins crédible dans son seul rôle d'animateur. Il est difficile d'impulser l'action quand on n'est pas le financeur"*.

Dans un autre domaine, qui sert parfois de référence, on notera que si la DATAR a pu être considérée comme le modèle d'une administration de mission dotée d'une réelle efficacité, il convient de souligner que la Délégation pouvait mobiliser et orienter des moyens extrêmement importants. On peut aussi considérer que, par son mode de fonctionnement et la place qui était donnée en son sein à la négociation, elle servait d'une certaine manière, de contrepoids, dans un contexte marqué par une très forte centralisation, ce qui n'est évidemment plus le cas.

En l'état actuel, il est peut-être judicieux, comme certaines DDASS semblent déjà le faire, de privilégier le conseil là où elles exercent contrôle et tutelle, et d'hésiter à trop s'orienter vers de nouvelles fonctions de mission, sans moyens appropriés.

2 - L'INSUFFISANCE DES MOYENS

Au cours des entretiens, il avait été constamment question des problèmes posés par la faiblesse des moyens des DDASS, notamment en matière de personnel. *"Le sous-effectif structurel concerne tous les grades, il n'y a pas assez d'inspecteurs, pas assez de dactylos, pas assez d'agents techniques. En ce qui concerne le personnel administratif, il n'y a que vingt personnes sur les quatre-vingt dix prévues"*. Nous avons donc voulu revenir sur ces

problèmes, les approfondir et tester leur poids relatif. Ceci principalement de deux manières : au moyen d'une question ouverte sur les "faiblesses" des DDASS, face à leurs rôles, et d'une question fermée sur les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du management public. Deux méthodes d'approche, donc, ainsi que deux thèmes centraux : les missions des DDASS et leur modernisation.

Or, quel que soit le mode d'interrogation utilisé, l'insuffisance de moyens n'est pas seulement jugée déterminante, elle est, le plus fréquemment, considérée comme le premier des facteurs négatifs, tant lorsqu'il est question de la réalisation des missions des DDASS que de leur modernisation.

Notre question ouverte sur les "faiblesses" des DDASS, précédée d'une autre sur les "atouts" dont elles disposent pour remplir leurs rôles, l'une et l'autre placées au début du questionnaire, se prêtaient particulièrement bien à l'expression la plus large des problèmes les plus variés. Les résultats n'en sont que plus significatifs et le caractère répétitif de l'évocation de l'insuffisance des moyens, surtout en personnel, plus impressionnante. Il suffit pour cela de comparer les énoncés types auxquels nous avons pu ramener les réponses.

L'insuffisance des effectifs est, de loin, le problème le plus souvent abordé, avec une fréquence double de celle du second problème qui concerne d'ailleurs aussi les moyens, mais financiers, cette fois.

Quel que soit son caractère massif, bien que localisé, le problème est toujours polymorphe. En effet, s'il s'agit assez souvent des effectifs globaux, c'est aussi plus précisément le manque de cadres A et de personnel technique (médecins, hygiène du milieu) qui est fréquemment déploré, ainsi que l'insuffisance ou l'absence de travailleurs sociaux proprement DDASS.

Les problèmes d'effectifs sont parfois également perçus comme une conséquence du caractère timide de la déconcentration : absence de maîtrise de leurs effectifs par les services déconcentrés comme "d'une gestion prévisionnelle des personnels et, partout, trop nombreuses vacances de postes", alors que le manque de personnel qualifié est rapproché par plusieurs DDASS du manque de moyens financiers autonomes ("manque de possibilités financières qui permettraient de faire appel à des experts extérieurs"). La critique peut aller jusqu'à la proposition du statut d'établissement public qui permettrait, en particulier, de recruter du personnel.

Tableau n°2
LES FAIBLESSES DES DDASS SELON LEURS DIRECTEURS (n = 76)

Enoncés types	Fréquence d'énonciation
Insuffisance des effectifs	33
Insuffisance des moyens financiers (dont d'intervention)	16
Absence de relais sur le terrain	11
Affaiblissement du rôle des DDASS et/ou de l'Etat dans le champ de l'action sociale	10
Démotivation du personnel	7
Risque d'éparpillement	
Missions et/ou objectifs mal hiérarchisés	
Missions et/ou objectifs trop nombreux et/ou différents	6
Missions et/ou objectifs trop ponctuels	
Place insatisfaisante des DDASS dans le champ de l'action administrative	6
Déconcentration insuffisante	6
Compétence et/ou formation des personnels insuffisante et/ou inadaptée	3
Décentralisation insuffisante	2
Politiques sanitaires et sociales jugées insuffis.	1
Faiblesse de la DDASS sur le terrain	1
Autres	11

Source : CREDOC 1992.

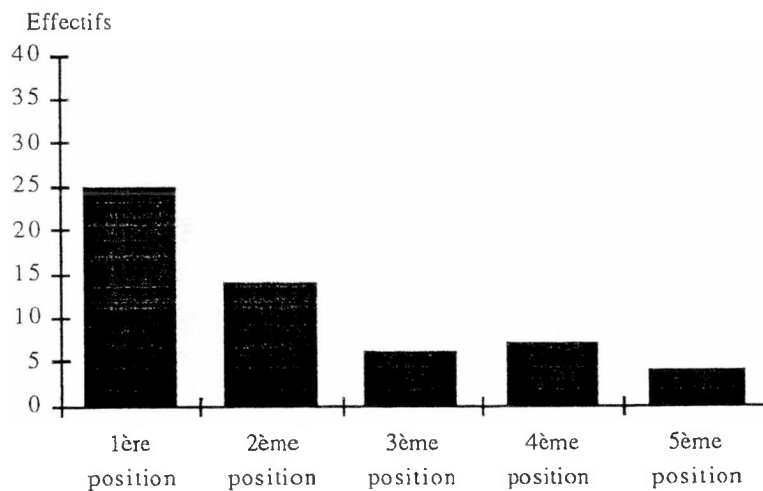
S'il arrive quelquefois que le problème des moyens financiers soit analysé comme un problème global qui gêne le fonctionnement des DDASS (locaux, équipements), parfois même rapproché de la décentralisation qui a vu la réduction de l'ensemble des moyens, ce sont surtout les moyens financiers d'intervention qui sont jugés insuffisants, et leurs modes d'attribution et de gestion contestés. Les politiques publiques et les structures financières sont globalement remises en cause : "Manque de moyens pour être suffisamment présents. Lignes politiques non définies et incertitudes budgétaires qui nuisent aux relations avec nos partenaires" ou, sur des aspects plus structurels, : "Manque de souplesse financière, gestion trop concentrée des enveloppes". Comme pour les manques d'effectifs, on retrouve

donc bien, à côté des critiques qui visent un manque global, d'autres qui ont plutôt pour objet l'insuffisance de la déconcentration et la rigidité de la gestion.

Les résultats de la question fermée qui ne permettait, quant à elle, d'aborder que les seuls manques d'effectifs, sont tout aussi concluants. Par contre, nous pouvions tester le poids relatif qui était attribué à ce handicap, comparé à d'autres aspects négatifs de la situation des DDASS qui nous avaient également paru être jugés déterminants, au cours des entretiens approfondis, qui avaient précédé l'enquête. Nous interrogeons donc : "Quels problèmes rencontrez-vous pour introduire le management public au sein des DASS" et demandions de classer les "différents handicaps en fonction de leur degré de pertinence" ; nous avons proposé cinq items : les missions des DDASS ne sont pas assez clairement définies, la place des DDASS au sein de l'administration territoriale n'est pas assez claire, les DDASS remplissent trop de missions très différentes, le personnel des DDASS est insuffisamment nombreux, l'autonomie des DDASS est insuffisante (en laissant ouvert le choix de mentionner d'autres problèmes, ainsi que d'exprimer des commentaires) ; or, l'item qui concerne le personnel est non seulement le plus fréquemment cité, mais c'est encore lui qui arrive le plus souvent en première position, dans l'ordre de la pertinence ; la forme de son histogramme est assez remarquable.

Graphique n°2

LE PERSONNEL DES DDASS EST INSUFFISAMMENT NOMBREUX (n = 56)



Source : Enquête CREDOC 1992.

Au cours des entretiens, l'énonciation de ce problème prenait souvent la forme d'une quasi-revendication, mode d'expression au demeurant tout à fait significatif des limites de la déconcentration. Il n'est pas rare, par ailleurs, que les critiques portées contre le ministère s'accompagnent du sentiment de sa faiblesse relative.

Les plaintes contre l'insuffisance des effectifs, contre la gestion des personnels et des carrières étaient si fréquentes et si soutenues qu'elles nous ont conduit à mettre en œuvre un troisième type d'interrogation sur ce sujet. Nous avons demandé simultanément quels sont les effectifs réels et théoriques. Les résultats de l'enquête montrent effectivement l'existence d'un décalage fréquent entre les uns et les autres. Les effectifs réels sont inférieurs aux effectifs théoriques dans nettement plus de la moitié des cas, ils le sont de 10%, et au-delà, du total des postes dans plus du quart des DDASS qui ont répondu à notre enquête.

Tableau n°3

DIFFERENCES ENTRE LES EFFECTIFS THEORIQUES ET LES EFFECTIFS REELS

(n = 46)

Théoriques > réels	20%
Théoriques = réels	8%
Théoriques < réels	62%

Source : Enquête CREDOC 1992.

Tableau n°4

LES EFFECTIFS THEORIQUES INFERIEURS AUX EFFECTIFS REELS

(Proportions) Total = 62%

Différence < 5%	10%
Différence ≥ 5% < 10%	20%
Différence ≥ 10% < 20%	24%
Différence ≥ 20%	8%

Source : Enquête CREDOC 1992.

Nos données ne nous permettent malheureusement pas de savoir plus précisément de quels postes il s'agit. Par contre, nous sommes en mesure de mieux connaître la carte géographique des sous-effectifs. En effet, selon nos interlocuteurs, ceux-ci seraient très inégalement répartis entre les régions : *"Au nord de la Loire, il y a traditionnellement peu de gens qui passent des concours administratifs et il n'y a pas de rééquilibrage, alors que certaines DDASS du sud sont en sur-effectifs, pour les inspecteurs en particulier. La région parisienne est, dans l'ensemble, assez bien pourvue, ce qui n'empêche pas qu'il y ait des concours spéciaux pour la région parisienne"* (Directeur dans un département du Nord, assez proche de Paris).

Nos résultats nous conduisent à nuancer quelque peu le propos. S'il est vrai que parmi les rares départements, dans lesquels les effectifs réels sont supérieurs aux effectifs théoriques, certains se situent bien dans le Sud-est ou le Sud-ouest, dans les Pays de la Loire ou dans la Région parisienne, d'autres se trouvent dans le Centre ou en Bourgogne, voire dans le Nord. De même, n'y-a-t-il pas de spécificité géographique absolue des départements dans lesquels effectifs réels et théoriques sont à peu près égaux. Tout juste, doit-on noter que c'est le cas de bon nombre de départements bretons. Sans qu'il y ait, là non plus, de régularité absolue, il semble cependant bien que les départements du Nord-est et de l'Est soient souvent défavorisés, de même que les départements peu peuplés, tels que la Lozère ou la Creuse.

Il convient encore d'ajouter que les problèmes d'effectifs sont également liés aux problèmes de statuts, de rémunérations et d'organisation des carrières. Or, sur tous ces points, le malaise est certain.

Le cas des inspecteurs doit être traité à part, puisqu'il touche le corps qui structure le ministère. *"Les projets de modernisation ne prennent pas en compte le statut des cadres. Ce problème avait été abordé lors d'une journée avec Bianco. Mais il n'a pas été réglé. Il touche aussi bien l'avancement que les rémunérations. Il est tel qu'on peut constater une fuite hors du corps, qu'il s'agisse de départs effectifs ou de projets de départs". "On subit la concurrence des associations qui veulent avoir un personnel Affaires sociales, des autres ministères aussi, les détachements sont nombreux". "Le statut est même inférieur à celui de la Jeunesse et des Sports". "Une réflexion à ce sujet a été entreprise au sein de l'association des anciens élèves de l'ENSP".* On connaît les insatisfactions qui inquiètent le corps des inspecteurs et ont trait à leur formation comme à leur statut : demande d'un statut spécifique et sortie du cadre A.

"Statut des personnels dévalorisé. Non reconnaissance des spécificités".

"La rémunération des cadres administratifs entraîne des départs d'agents expérimentés".

L'insuffisance des rémunérations, les défauts d'organisation des carrières sont également évoqués pour les agents des cadres B et C, ainsi que la difficulté de trouver un moyen de récompenser les personnes qui diversifient leurs tâches, sous le poids de l'accroissement des activités qui pèsent sur les services (dactylos qui assistent à des réunions pour faire face à la lourdeur des nouveaux dispositifs, par exemple), voient leur travail s'enrichir, mais aussi s'alourdir, sans que leur statut ni leur rémunération ne changent.

Si les plaintes sont extrêmement fréquentes, la démotivation du personnel n'arrive qu'au 5ème rang parmi les faiblesses des DDASS exprimées spontanément, avec une fréquence de 7, très nettement inférieure à celle du premier énoncé type (33) ou même du second (16). Il arrive cependant que les critiques se fassent violentes, comme le montre l'énoncé suivant : *"il y a démotivation des cadres, au regard d'un statut indécent"*, mais cela reste finalement assez rare. L'opinion exprimée dans la seconde partie de cette remarque est sans doute plus souvent partagée, même si l'expression en reste plus mesurée. Une volonté persistante d'action de la part des directeurs empêche peut-être qu'un tel constat s'exprime plus souvent. Par ailleurs, parmi les événements et situations "qui ont conduit à la réorganisation de la DDASS", sujet d'une question fermée, rappelons-le, l'item proposé "la démotivation du personnel" arrive en 4ème position, mais, cette fois, avec un score qui reste relativement élevé de 35, alors que celui du premier item "la décentralisation" est certes de 56, mais ceux des derniers autour de 10, soit plus de trois fois moins. Mais cette démotivation-là est à inscrire au passé, est sensée s'atténuer, grâce aux réformes entreprises et donc plus facile à exprimer.

Il est surtout probable que dans la plupart des cas, les directeurs considèrent que leurs cadres et agents sont mécontents de leur situation professionnelle, mais non pas dépourvus de motivation professionnelle.

A l'inverse même, comme nous le verrons, un nombre important de responsables place la motivation du personnel parmi les atouts des institutions qu'ils dirigent.

Les sous-effectifs, ainsi que la faible attractivité des carrières qui risque de le pérenniser, posent un problème d'autant plus grave qu'une telle situation paraît incompatible tant avec les nombreuses compétences spécifiques requises par les différentes formes de contrôle qu'avec toute orientation vers l'administration de mission. Globalement, ils gênent la bonne marche de l'institution, mais le problème des cadres et du personnel hautement qualifié est particulièrement crucial dans une telle perspective.

Nos interlocuteurs ne se sont bien évidemment pas fait faute de le faire remarquer : *"Nous manquons de moyens (effectifs) pour compléter le rôle traditionnel des DDASS par une approche du type administration de mission"*.

Même si l'on doit, par ailleurs, reconnaître que toute enquête peut être propice à l'expression de plaintes, il semble cependant nécessaire de s'arrêter un moment sur un paradoxe : le personnel est tout à la fois considéré comme une richesse des DDASS, la première même selon leurs directeurs, alors que les manques d'effectifs, le caractère insatisfaisant des carrières en sont considérés comme la première faiblesse.

Enfin, si la grande variété des compétences qui correspond à celle des domaines d'intervention est généralement considérée comme une richesse, il arrive aussi, surtout dans les plus petites DDASS, qu'elle soit perçue comme un "facteur de dilution" susceptible de provoquer une sorte d'écartèlement interne de l'institution et propre à empêcher toute organisation transversale du travail : *"il n'y a qu'un seul spécialiste par secteur"*, souvent fort occupé, *"les missions sont très spécifiques, la polyvalence n'a pas de sens"*.

3 - LE PERSONNEL : UNE RICHESSE POTENTIELLE

La fréquence d'une telle appréciation apparaît avec une grande netteté, lorsqu'on analyse les résultats à la question ouverte sur les atouts des DDASS.

Non seulement la compétence des personnels arrive très nettement en tête des atouts spontanément cités, ceci dans presque sept sur dix des DDASS où il a été répondu à cette question, mais ce sont encore des traits positifs qui incluent, le plus souvent explicitement, la qualité des personnels qui se situent dans les cinq premières positions. Outre la compétence des personnels, les principales caractéristiques positives des DDASS sont, en effet, selon leurs directeurs : la capacité de se faire reconnaître par leurs partenaires, ainsi

que de négocier et d'animer, la motivation des personnels, la variété et la richesse des compétences réunies au sein des DDASS, la connaissance du terrain, enfin. Bien qu'agrégeant un score légèrement moindre, les qualités morales des personnels sont également citées avec une fréquence non négligeable. Tous les autres traits positifs des DDASS selon leurs directeurs sont liés à leurs statuts de services déconcentrés de l'Etat, représentants départementaux de l'Etat dans les domaines sanitaire et social.

Tableau n°5
LES ATOUTS DES DDASS, SELON LEURS DIRECTEURS (n = 76)

Enoncés types	Fréquence d'énonciation
Compétence des personnels	44
Institution et/ou personnels reconnus par leurs partenaires	20
Motivation du personnel	19
Variété des compétences et/ou pluridisciplinarité	17
Connaissance du terrain	15
La DDASS représente l'Etat ou participe de la légitimité de l'Etat	13
Neutralité, impartialité de l'Etat	9
Qualité morale des personnels	9
DDASS-Etat garant de l'intérêt général	4
Autres	6

Source : Enquête CREDOC 1992.

Examinons ces choix un peu plus précisément. Certes la reconnaissance par les partenaires suppose un poids institutionnel suffisant, mais aussi la réussite de pratiques inter-relationnelles et inter-institutionnelles qui demandent aux agents de l'Etat des qualités de négociation et de contacts assez différentes de celles requises traditionnellement par la fonction publique d'autorité. Mais nous verrons que le sujet prête quelque peu à controverse, puisque nombre de DDASS se plaignent au contraire de la difficulté pour leurs DDASS de se faire pleinement et durablement reconnaître, compte tenu de l'insuffisance des ressources qu'elles peuvent mobiliser. Il en va de même pour la variété des compétences : il arrive qu'elle soit moins perçue comme une richesse que comme la cause d'un certain dysfonctionnement de cellules isolées qui ne produisent pas de synergie, soit dans les plus

petites DDASS où les personnels techniques sont surchargés, soit par manque d'échanges qui tiennent à des défauts organisationnels et/ou aux pratiques professionnelles. Ainsi, l'un de nos interlocuteurs qui regrette la faiblesse méthodologique des DDASS se plaint-il notamment de *"l'insuffisance de l'approche transversale des problèmes liés à la santé et à l'action sociale"*. La "motivation du personnel" suscite, elle aussi, des réactions complexes et contrastées. Sans vouloir trop se faire l'interprète de nos interlocuteurs, il semble raisonnable d'en conclure qu'ils pensent souvent avoir affaire à des personnels profondément motivés, dans l'ensemble, mais confrontés à des conditions professionnelles tellement difficiles que le risque de "démotivation" est toujours à craindre ainsi que l'une de ses conséquences, le départ. Il est enfin intéressant de noter que le nombre de directeurs interrogés qui placent la connaissance du terrain parmi les atouts des DDASS est légèrement supérieur au nombre de ceux qui mentionnent l'absence de relais sur le terrain parmi ses faiblesses. L'ensemble désigne en tout cas un problème, en même temps que la richesse de l'expérience acquise qui peut servir d'appui face aux transformations en cours et non pas seulement faire voir un manque.

De fait, ce dernier trait, la connaissance du terrain constitue un indice pour le moins ambigu face à ces évolutions. On peut, en effet, craindre qu'une partie des DDASS n'ait pas pleinement accepté la modification du rôle de leurs institutions, ou, plus probablement que celle-ci, encore en chantier, ne leur paraisse pas claire. A l'inverse, que la capacité des DDASS de se faire reconnaître par leurs partenaires obtienne un si bon score tend à montrer que, malgré de multiples difficultés, un nombre non négligeable de DDASS parvient à surmonter la mutation, même si c'est au prix de nombreuses difficultés. Ceci n'empêche d'ailleurs nullement le sentiment de malaise, ni sa vivacité, et montre encore qu'il y a hétérogénéité de réactions et de situations au sein des DDASS.

4 - DES MISSIONS PERÇUES COMME MAL DEFINIES : LE SENTIMENT D'UN FLOU INSTITUTIONNEL

La fréquence de l'expression d'une insatisfaction, au cours des entretiens non directifs, nous a conduit à proposer plusieurs items permettant d'analyser plus précisément les divers handicaps, déjà mentionnés, à la mise en œuvre du management public. L'examen des réponses montre que si le problème des sous-effectifs revient avec une grande constance, alors que son acuité est soulignée, celui de la définition des missions est jugé presque aussi grave.

Certes la proposition d'énoncés négatifs dans une situation supposée assez difficile est propre à entraîner l'adhésion, mais il convient cependant de souligner que deux des items, celui qui traite des effectifs et celui qui aborde le problème de la clarté des missions ont été sélectionnés par près des deux-tiers des responsables qui ont répondu à l'enquête, la fréquence de sélection des autres items se situant toujours autour de 50% des répondants.

Tableau n°6

LES HANDICAPS A L'INTRODUCTION DU MANAGEMENT PUBLIC (n = 76)

Fréquence des sélections des différents items

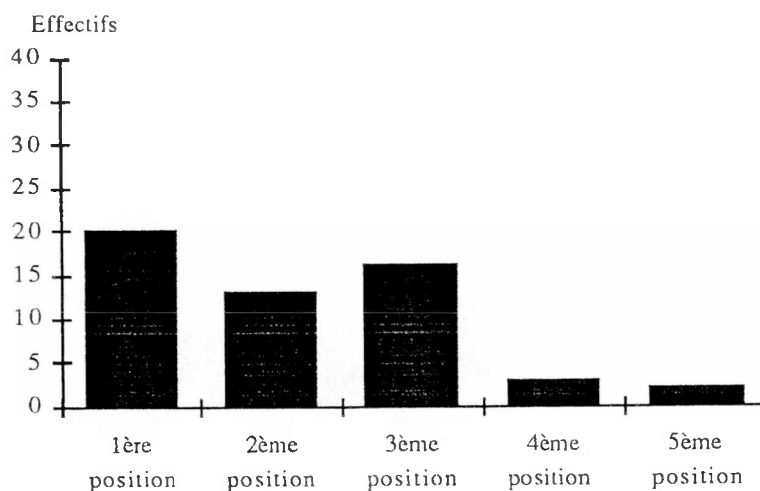
(tous modes de classement confondus)

Items proposés	Fréquence de sélection
Le personnel des DDASS est insuffisamment nombreux	56
Les missions des DDASS ne sont pas assez clairement définies	54
Les DDASS remplissent trop de missions très différentes	41
La place des DDASS au sein de l'administration territoriale n'est pas assez claire	40
L'autonomie des DDASS est insuffisante	37
Autres problèmes	5

Source : Enquête CREDOC 1992.

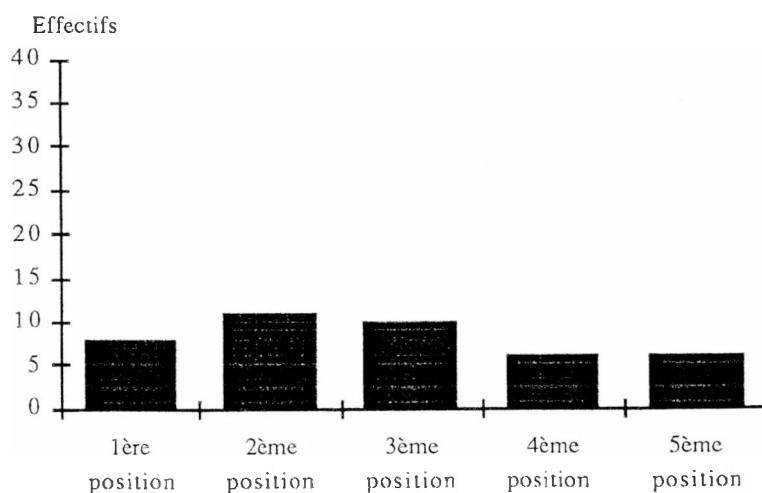
Graphique n°3
MODES DE CLASSEMENT DES DIFFERENTS ITEMS

LES MISSIONS DES DDASS NE SONT PAS ASSEZ CLAIREMENT DEFINIES (N = 54)



Source : Enquête CREDOC 1992.

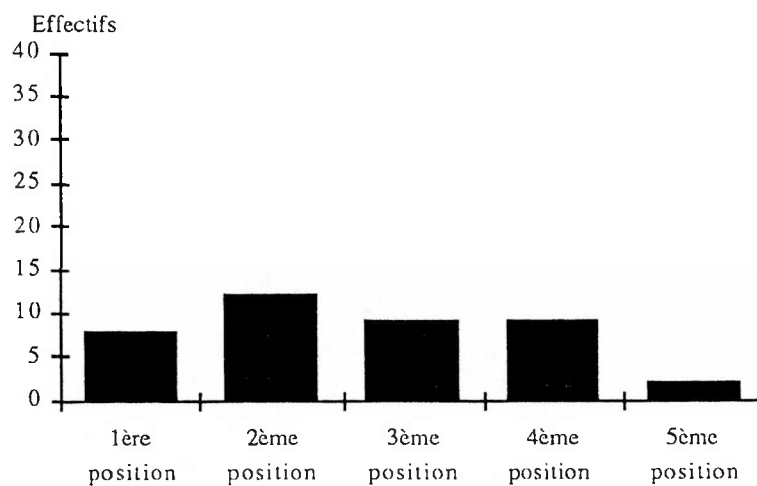
Graphique n°4
LES DDASS REMPLISSENT TROP DE MISSIONS TRES DIFFERENTES (N = 41)



Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°5

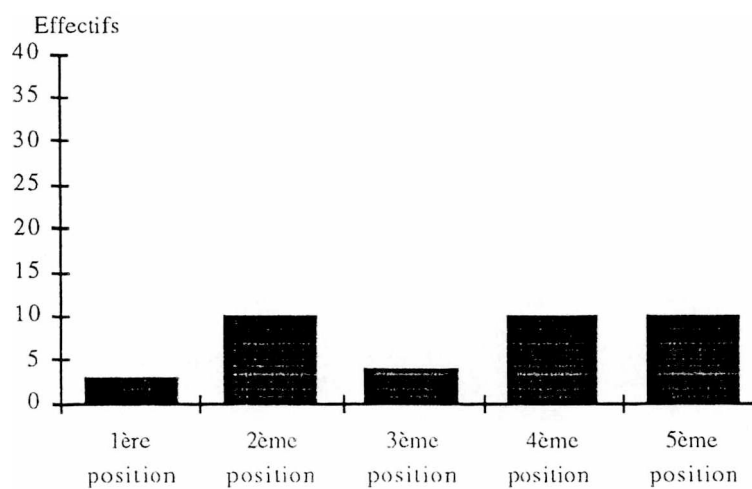
**LA PLACE DES DDASS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
N'EST PAS ASSEZ CLAIRE (N = 40)**



Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°6

L'AUTONOMIE DES DDASS EST INSUFFISANTE (N = 37)



Source : Enquête CREDOC 1992.

En outre, si ce sont les problèmes d'effectifs qui arrivent le plus fréquemment en 1ère position, sous l'angle du degré de pertinence des items, alors qu'ils sont également souvent placés en 2ème position, il est aussi loin d'être rare que le manque de clarté des missions soit placé en 1ère position (20 fois, au lieu de 25 pour les effectifs) .

Moins souvent sélectionnés, de toute manière, la place typique des autres items est également différente. L'item concernant la place des DDASS au sein de l'administration territoriale se trouve le plus fréquemment en seconde position ; le trop grand nombre de missions des DDASS occupe de manière privilégiée la 2ème ou la 3ème place, alors que l'insuffisance d'autonomie des DDASS dont il n'est pas rare qu'elle se trouve au 2ème rang occupe aussi bien les derniers, toujours sous l'angle de la pertinence relative des énoncés proposés.

De fait, les missions des DDASS sont non seulement nombreuses, mais extrêmement diverses¹, tant par les domaines qu'elles concernent : santé, protection et contrôle sanitaire de l'environnement, hygiène, action et aide sociales que par les modalités de leur mise en œuvre : tutelle et contrôle sur les établissements publics sanitaires et sociaux ; contrôle administratif, financier et technique de l'ensemble des établissements sanitaires et sociaux, publics ou privés, qui fournissent des prestations en nature à la charge des organismes de sécurité sociale ou de l'Etat ; contrôle sanitaire des établissements pénitentiaires ; mise en œuvre des mesures de prévention, de traitement et d'insertion en matière de santé mentale, d'alcoolisme et de toxicomanie ; gestion des prestations d'aide sociale relevant de l'Etat ; concours apporté aux interventions sanitaires et sociales auxquelles l'Etat participe. Et encore cette liste ne mentionne-t-elle que les missions les plus fondamentales. Les directeurs sont, on l'a vu, dans l'ensemble satisfaits des compétences de leurs personnels. Mais un ensemble aussi large de missions qui contient un risque structurel d'éclatement de l'institution suppose, si l'on veut que des synergies s'opèrent et que la maîtrise de l'ensemble reste satisfaisante, non seulement des moyens suffisants, mais une formation susceptible de faciliter des échanges dynamiques, ainsi qu'un travail organisationnel pour les rendre possibles. Ceci sans compter les perturbations internes qui peuvent résulter des réformes des politiques sociales comme des structures administratives, si elles ne sont pas bien gérées, ou inadaptées.

¹ Décret n°86-565 du 14 mars 1986 relatif aux missions et attributions des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales, Journal officiel du 18 3 1986, p4504-4507

Mais c'est l'énoncé le plus général : "Les missions des DDASS ne sont pas assez clairement définies" qui a incontestablement été le plus souvent retenu, loin devant "La place des DDASS au sein de l'administration territoriale n'est pas assez claire" et "Les DDASS remplissent trop de missions très différentes" dont les scores sont au demeurant loin d'être négligeables. C'est sans doute lui qui exprime le mieux le malaise global dont souffrent ces institutions. Le dernier concerne tant les modalités de la prise de décision politique que celles de la mise en œuvre des tâches. Les DDASS ont incontestablement souffert de la succession et de l'accumulation rapides des mesures, voire des politiques¹. Ceci à un point tel qu'il arrive que les directeurs se demandent si leur ministère n'est pas plus "brouillon" que déterminé. Quant aux tâches, non seulement elles sont jugées mal hiérarchisées, mais leur mise en œuvre passe le plus souvent par des procédures partenariales aussi lourdes que nombreuses, alors que les responsables considèrent souvent que leurs institutions ne disposent pas de moyens suffisants pour entraîner la décision, ni même pour faire réellement face aux obligations nées de dispositifs aussi lourds.

Il est certains que ce ministère s'est trouvé confronté à une situation exceptionnelle, mais si l'on en croit les responsables de ses services déconcentrés, il aurait multiplié les essais plutôt que de ne parvenir à la définition d'une politique claire. Quant aux dispositifs, si personne ne conteste le bien fondé de leur caractère partenarial, leur complexité et leur lourdeur semblent porter la marque des réformes de type administratif dont les caractéristiques ont été longuement décrites par Michel CROZIER².

A des dispositifs pourtant nés d'une volonté bien précise de décentralisation et de moindre interventionnisme, l'Etat serait venu apporter l'une de ses marques propres : la sophistication procédurale, la multiplication des contrôles, alors qu'il était au contraire question de simplifier ces derniers, tout en conservant leur efficacité, et de laisser libre cours au développement des initiatives, tout en s'assurant de leur caractère légal, cela va sans dire.

Au cours des entretiens, le sentiment d'être débordé par des tâches trop nombreuses, trop différentes, et mal organisées primait même sur le regret qu'une partie de l'action sociale se fasse maintenant en dehors des DDASS, bien que celui-ci s'exprimât aussi.

¹ Effets négatifs de telles pratiques soulignés par Jean-Luc BODIGUEL pour l'ensemble de la fonction publique "A french style spoil system ?", Public administration, 61(3), automne 1983 et Jean-Luc BODIGUEL, Luc ROUBAN, Le fonctionnaire détrôné, Presses de la FNSP, Paris 1991.

² Michel CROZIER, Le phénomène bureaucratique, Paris, Seuil 1963 ; Etat modeste, Etat moderne, Paris, Fayard, 1987.

Plusieurs DDASS ont souligné que même lorsque leur institution était parvenue à se faire pleinement reconnaître de ses interlocuteurs, il n'était pas toujours certain qu'elle parvienne totalement à faire face à l'ensemble de ses obligations.

Dans l'indétermination, fort mal ressentie, quant aux missions des DDASS, il est certain que l'expérience DRISS a joué un rôle non négligeable. Comme nous le verrons, elle a été mal perçue et a eu un effet déstabilisateur. Certains de nos interlocuteurs dans les entretiens comme sur les questionnaires ont exprimé la crainte que cela aboutisse à laisser l'action sociale aux préfectures, puisque le personnel des DDASS s'éloignerait de son terrain et de ses interlocuteurs privilégiés, y compris les conseils généraux. Une opinion minoritaire, mais qui en dit long sur l'état d'esprit qui peut régner dans certaines DDASS.

5 - LA FAIBLESSE DES DDASS DANS LE CHAMP DE L'ACTION SOCIALE

"En matière de DSQ, notre apport est faible. Dans le cadre de la région, l'instruction des dossiers est conduite selon une procédure inter-services. C'est la même chose au sein du département. C'est une politique très transversale : toutes les directions sont représentées, ce qui conduit au fractionnement. Or, on est obligé d'émettre un avis commun. Nous sommes sollicités très ponctuellement, mais nous sommes sollicités". Le sentiment d'une participation aussi éparpillée qu'épuisante à de multiples instances, sans parvenir non seulement à s'y imposer, mais même parfois à y cerner d'éventuelles synthèses, n'est pas rare.

La fréquence de l'énonciation de tels problèmes nous a même amenés à formuler une question sur les modalités respectives de la participation des DDASS aux DSQ, DSU, ZEP, RMI ainsi qu'aux actions de développement local. Les réponses à cette question devaient nous permettre d'appréhender comment se situent les DASS par rapport aux différentes politiques de traitement et développement sociaux qui, toutes transversales, accordent une très grande importance aux problèmes d'habitat, d'emploi, d'éducation et de formation -bien que dans des proportions variables- et de saisir si les DDASS parviennent ou non à y jouer un rôle efficace ou si, à l'inverse, elles se trouvent parfois marginalisées dans des dispositifs complexes où, jusqu'à présent, elle ne bénéficiaient pas de rôle institutionnel moteur. Le rattachement de la Ville au ministère des Affaires sanitaires et sociales est susceptible de

changer les données du problème, au moins en ce qui concerne la définition des politiques de développement urbain, encore qu'il se pose là le problème du choix du cadre territorial le plus pertinent. Ces réponses devraient également nous aider à déterminer ce qu'il en est pour le dispositif RMI dont la thématique semble, a priori, mieux recouper celle de ce ministère et au sein duquel la place des DDASS est institutionnellement définie.

Tableau n°7

PARTICIPATION DES DDASS AUX DIFFERENTS DISPOSITIFS TRANSVERSAUX

(n = 76)

Items	Fréquence de sélection				
	DSQ	DSU	ZEP	RMI	Action de développement local
La DDASS n'y participe pas	1	11	39	4	2
La DDASS y participe sans plus	6	25	16	3	14
La DDASS y participe régulièrement, pour information	17	27	10	18	17
La DDASS pèse dans les décisions	34	2	1	44	20
La DDASS joue un rôle moteur	6	-	-	-	8

Source : Enquête CREDOC 1992.

Comme nous l'avions supposé, le poids des DDASS se laisse bien hiérarchiser selon les formes d'action ; c'est aux ZEP que leur participation est particulièrement faible. Nettement plus de la moitié des répondants disent même ne pas y participer et près du quart choisissent l'item "y participe, sans plus". La participation des DDASS semble nettement plus intense aux actions de développement urbain, mais, contrairement à ce que nous pensions, plus aux DSQ qu'aux DSU qui, il est vrai, impliquent plutôt la ville comme entité. Le rattachement de la Ville aux Affaires sanitaires et sociales y changera-t-il quelque chose ? Cela n'est pas tout à fait certain, car il y a là un problème de cadre territorial pertinent, ainsi que de responsabilité des différents acteurs : or, les communes sont les plus directement concernées. La participation des DDASS est cependant également assez grande aux actions de développement local. Comme pour les DSQ, l'item le plus souvent choisi est "la DDASS pèse dans les décisions", mais avec une fréquence nettement moindre, ainsi d'ailleurs que celle de la réponse à cette sous-question. Le degré d'implication des DDASS semble de fait

ici assez variable, bien que parfois réellement important. Mais c'est bien au sein du seul dispositif RMI que les DDASS sont presque unanimes à se sentir sur un terrain qui est le leur. C'est la sous-question pour laquelle le taux de réponses est le plus élevé, la seule qui voit l'item "la DDASS pèse dans les décisions" arriver en tête dans une proportion aussi grande (plus de 6 sur 10 des répondants). Pourtant, aucune DDASS n'estime y "jouer un rôle moteur", contrairement aux actions de développement local ou aux DSQ où il arrivait que cet item soit choisi, bien que peu fréquemment et c'est tout de même le quart de nos répondants qui considèrent seulement que leur DDASS "y participe régulièrement, pour information" !

Encore convient-il de chercher à comprendre ce que peut effectivement signifier dans certains cas la participation même active aux dispositifs partenariaux. Ainsi, le directeur d'une DDASS dont le mode d'intervention paraît normal : elle est influente, selon lui, dans le dispositif RMI, plus spectatrice dans les actions de développement local et urbain et absente des zones d'éducation prioritaire, ajoute-t-il en commentaire : *"Il y a un manque trop cruel de moyens pour que la place désormais reconnue à la DDASS soit effective, d'où le risque d'un défaut de crédibilité"*. On comprend mieux la perplexité de nombre de directeurs, lorsqu'ils se voient conviés par leur ministère au renforcement de leur rôle de coordination et surtout d'impulsion, fonctions dont ils craignent, de fait, assez souvent, qu'elles ne soient plutôt accaparées par les préfets, du moins en ce qui concerne les institutions de l'Etat. On se souvient de l'antagonisme entre les ministères de l'Intérieur et des Affaires sociales, lors de la décentralisation, il semble bien que ce dernier existe toujours, même s'il a pris d'autres formes.

En effet, les DDASS se sentent fréquemment faibles surtout face aux préfectures. C'est, en particulier, lorsqu'ils parlent de ces dernières que les responsables se plaignent souvent de l'absence de relais sur le terrain. *"On est fagocité par le secrétariat général de la préfecture dans nombre de cas : la formation des jeunes, l'opération pauvreté-précarité, le fonds d'aide aux jeunes en difficulté, le RMI. Dans toutes ces actions, la préfecture n'est pas restée indifférente. Le ministère de l'Intérieur est bien placé pour récupérer"*. Une telle critique est incontestablement extrême ; elle est cependant intéressante à plus d'un point de vue. D'une part, la concurrence se joue ici entre les seules institutions de l'Etat -le conseil général, perçu comme d'une autre nature, en est absent- de l'autre, elle manifeste un refus ou une incompréhension profonde du rôle d'administration de mission vers lequel devraient tendre les DDASS, puisque c'est ici le label de l'action dans son intégralité qui reste le critère de réussite ou d'échec. Or, même si une telle prise de position est rare, on en trouve ailleurs nombre de formes atténuées qui expriment la même difficulté face au changement de vocation et de modalités d'intervention.

Il convient de reprendre ce problème de manière tout à la fois plus globale et plus analytique. Nous avons demandé à nos interlocuteurs de "classer par ordre d'importance les principaux interlocuteurs et partenaires de la DDASS" en leur proposant : la DRASS, la préfecture, les autres services extérieurs de l'Etat, le conseil général, les villes et communes, tout en laissant cette liste d'acteurs ouverte à leur désignation spontanée, afin de parvenir à reconstruire le propre champ professionnel des DDASS, du moins tel qu'il est perçu par leurs directeurs, dont probablement dans sa version la plus formellement institutionnelle.

C'est de très loin que la préfecture arrive en première position, soit dans plus de la moitié des cas, même si la fréquence de choix du second rang est également grande, au point que la probabilité du choix de la préfecture comme premier ou second interlocuteur concerne plus de 9 sur 10 de nos répondants. Dire que la préfecture est le premier des interlocuteurs est une position typique et même institutionnelle de service extérieur de l'Etat dans un département ; il est plus intéressant de constater qu'elle s'est aussi souvent pérennisée après la décentralisation et l'expérience DRISS de rapprochement avec l'échelon régional.

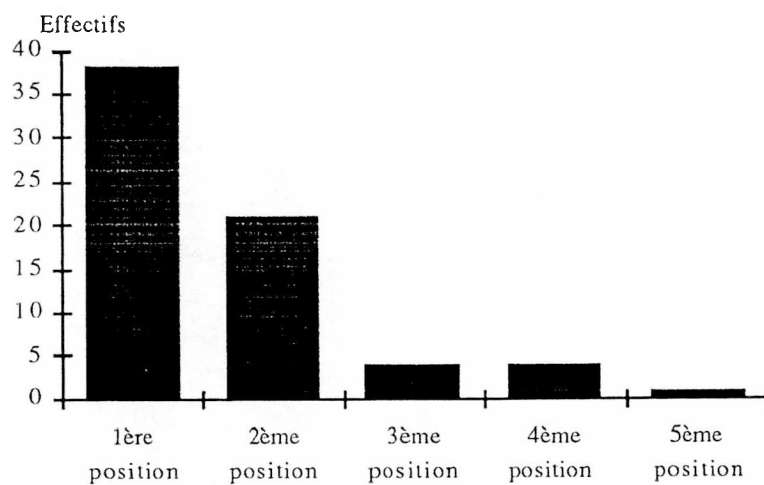
C'est au demeurant "la DRASS" qui, après la préfecture, est la plus souvent placée en 1ère position, indice non négligeable d'une hétérogénéité de perception au sein des DDASS. Mais, le choix le plus typique concernant les relations avec la DRASS reste celui de la deuxième position, ainsi que celui de la troisième place s'agissant du conseil général qui occupe cependant la position de deuxième ou de quatrième interlocuteur et/ou partenaire dans un nombre non négligeable de cas. C'est au cinquième rang des interlocuteurs et partenaires que les villes et communes sont le plus souvent placées, bien qu'elles occupent assez fréquemment la quatrième place et, un peu moins souvent la sixième.

Graphique n°7

**LES INTERLOCUTEURS ET PARTENAIRES DES DDASS,
SELON LES DIRECTEURS DE CES DERNIERES**

CLASSEMENT PAR ORDRE D'IMPORTANCE SELON LES RESPONSABLES

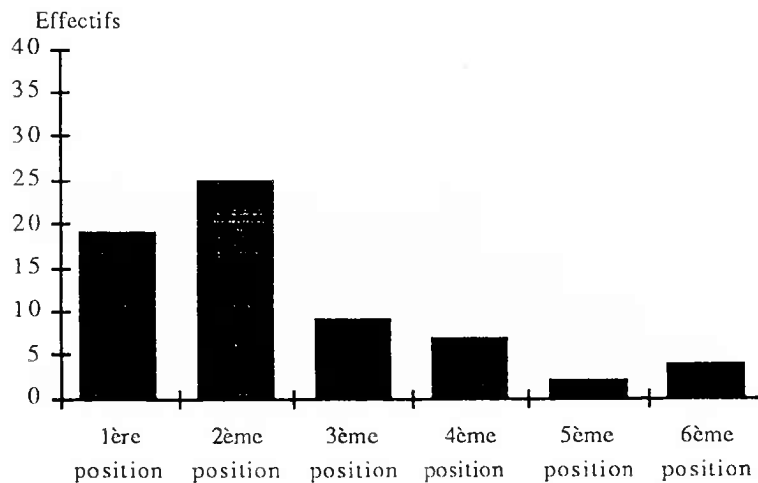
PREFECTURES (N = 66)



Source : Enquête CREDOC 1992.

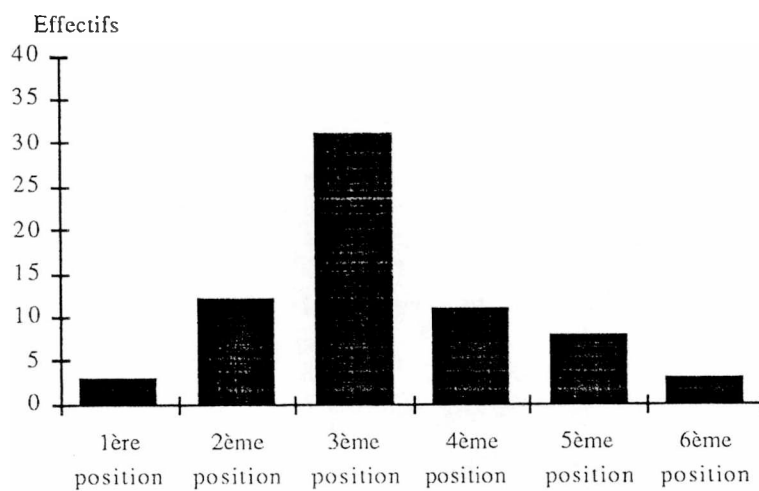
Graphique n°8

DRASS (N = 68)



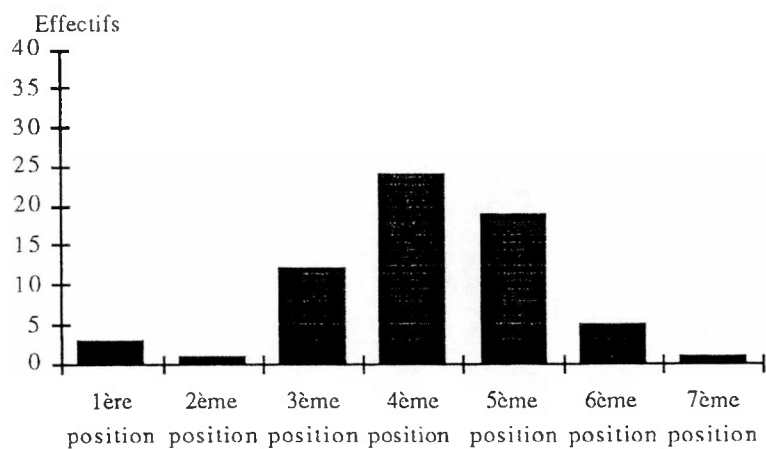
Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°9

CONSEIL GENERAL (N = 65)

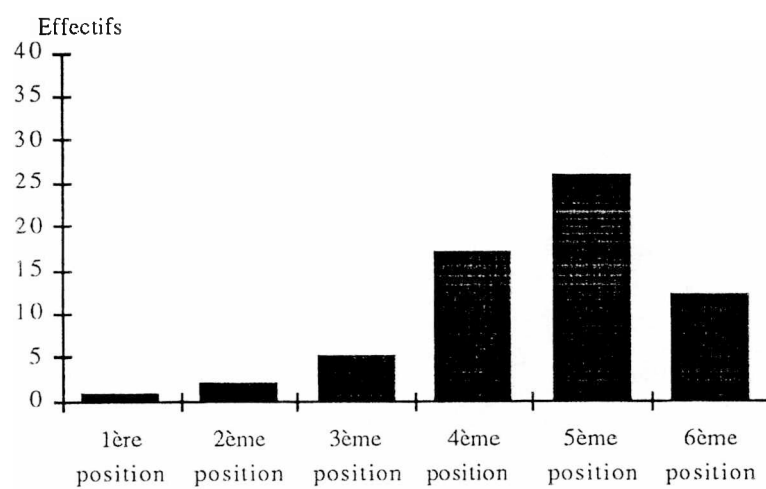
Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°10

AUTRES SERVICES EXTERIEURS DE L'ETAT (N = 65)

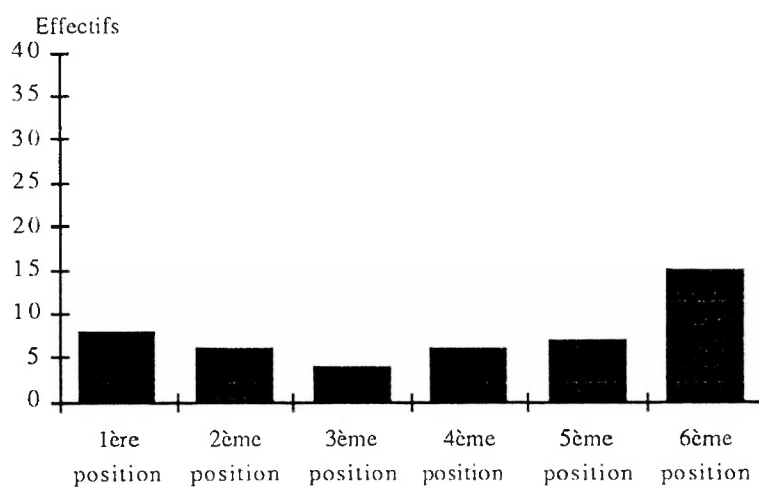
Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°11

VILLES ET COMMUNES (N = 63)

Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°12

AUTRES (N = 46)

Source : Enquête CREDOC 1992.

L'insertion des DDASS reste donc d'abord de type administratif même si ses liens directs avec les autres acteurs : conseil général et villes sont loin d'être négligeables.

La vision de la DDASS par les autres acteurs peut également constituer un indice intéressant. Or pour les CCAS, la DDASS reste le premier des interlocuteurs parmi les services extérieurs de l'Etat. Le taux de réponses n'est que très légèrement moindre que ceux agrégés par le conseil général et les associations. Seul le rang de classement du premier diffère assez nettement de celui de la DDASS, puisque c'est le conseil général qui est considéré comme l'interlocuteur et partenaire privilégié dans le nombre le plus élevé de cas. Certes, l'écart DDASS/DDE (respectivement 31 fois et 24 fois choisies) n'est pas très grand, avec cependant une très nette différence de position, puisque c'est le plus souvent en seconde place que la DDASS est placée, alors que l'histogramme de la DDE présente une très grande dispersion. Quant à "la préfecture", sujet de la préoccupation de tant de DDASS, elle n'est choisie que 16 fois et surtout positionnée dans les derniers rangs. Mais il est certain que les CCAS ne mènent pas toute la politique sociale de la ville et qu'au contraire, le rôle de la mairie s'est accru, s'agissant des politiques transversales.

Il arrive, certes, que le problème du recul relatif du poids des DDASS en matière d'action sociale soit ramené à celui du vis-à-vis, jugé peu gratifiant, avec la préfecture. Ceci au détriment de la réflexion sur les différentes doctrines et formes d'intervention, maintenant à l'œuvre dans le domaine social. Il est pourtant non moins fréquent que les DDASS attribuent leurs propres faiblesses, notamment méthodologiques, à des problèmes structurels. Les plaintes devant la faiblesse des moyens et des effectifs, comme la mauvaise définition des missions et la dispersion dans la gestion convergent ici en un regret de ne pouvoir mobiliser plus de ressources pour les fonctions de réflexion et de proposition. Si plusieurs directeurs soulignent avec satisfaction la position charnière des DDASS, qui peut leur permettre d'organiser concertation et négociation, c'est surtout le développement d'un rôle d'impulsion que la déperdition d'énergie vient contrecarrer, selon beaucoup d'autres. Ils reprochent d'ailleurs parfois à leur ministère de n'avoir rien fait pour organiser cette fonction : absence de création de lieux de réflexion, mauvaise négociation de leurs rôles avec les autres ministères.

6 - UN REEL ATTACHEMENT AU CADRE DEPARTEMENTAL

Pourtant, aux yeux de la plupart des directeurs, le rapprochement des DDASS et des DRASS -a fortiori leur fusion dont l'expérimentation a été tentée au sein des DRISS- ne constitue pas la solution appropriée.

Il est certain que cela tient en partie au projet lui-même et à sa mise en œuvre, dans leurs spécificités. Certains de nos interlocuteurs ont souligné son manque de précision, d'autres, on l'a vu, craignent même qu'il signifie l'abandon de l'action sociale aux préfectures, inquiétude qui peut jouer un rôle dans la perception négative de la définition des missions des DDASS. Mais il s'agit aussi d'une crainte qui concerne directement l'avenir de l'institution qu'ils dirigent. Une telle inquiétude a bien évidemment des effets démobilisateurs. L'un de nos interlocuteurs a été particulièrement explicite sur ce point : *"dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés et de l'expérimentation DRISS, la définition de la position future de la DDASS dans le paysage sanitaire et social dont le flou actuel laisse le personnel perplexe, indépendamment de sa volonté d'adapter ses méthodes de travail à la modernisation souhaitée du service public" ...*

Il est également possible que la perte de l'indépendance dans une structure plus vaste ne soit pas tout à fait étrangère à la fréquence du rejet d'une telle solution. Dans un contexte marqué par le mécontentement corporatif et professionnel, il se peut que la liberté d'action locale, l'absence d'une hiérarchie proche, soient particulièrement défendues par des inspecteurs qui parfois les ont déjà préférées aux avantages non négligeables offerts par les conseils généraux.

Quelle que soit l'importance relative de ces différents facteurs, force est surtout de constater que l'attachement au cadre départemental est une donnée première dont on pourra ultérieurement nuancer la portée, mais dont il faut tout d'abord mesurer l'ampleur.

Compte tenu de la taille des départements français, on peut déplorer une telle vision, mais la modification de la situation paraît bien ici se heurter à une incompréhension. On n'en est peut-être qu'au début d'une négociation, mais celle-ci s'annonce sous de mauvais auspices.

Un tel attachement au cadre départemental nous était apparu suffisamment clairement, au cours des entretiens exploratoires, pour que nous souhaitions approfondir ce point. Nous avons donc posé deux questions à ce sujet. Dans la première, nous demandions : "Parmi les hypothèses suivantes d'évolution des DDASS, laquelle vous paraît la plus plausible et, si elle est différente, laquelle vous paraît la plus souhaitable ?" et proposons quatre items : la poursuite de la situation actuelle, le regroupement des DDASS et des DRASS, le rapprochement avec les services préfectoraux, la redéfinition des missions, en conservant le cadre départemental ; dans la seconde : "Quel territoire vous paraît le plus pertinent pour votre action : le département, le département avec une plus grande autonomie, la région ?".

Le patriotisme départemental n'apparaît jamais aussi clairement que lorsque, parmi les réponses à la deuxième question, l'on compare les nombres de choix qui se sont respectivement portés sur "le département" : 29 et "la région" : 4. La pertinence conférée à l'un et l'autre des échelons territoriaux se révèle encore plus disproportionnée si l'on additionne les deux items qui privilégient le département : "le département" et "le département avec une plus grande autonomie" : 15, soit un total de 44 choix contre 4 pour la région !

Tableau n°8

LE CADRE TERRITORIAL LE PLUS PERTINENT : DEPARTEMENT OU REGION ?

Q : Quel territoire vous paraît le plus pertinent pour votre action ?

n = 64

Items	Fréquence de sélection
Le département	29
Le département avec une plus grande autonomie	15
La région	4
Autres (idée selon laquelle le cadre territorial doit varier en fonction des problèmes traités)	16

Source : Enquête CREDOC 1992.

Il convient encore de noter le bon score de l'item "Le département avec une plus grande autonomie", incontestablement flatteur, mais nettement à contre-courant de l'expérience DRISS. Une telle revendication d'autonomie ne vise d'ailleurs pas exclusivement l'administration centrale, comme le montrent certains commentaires : ainsi, l'un des directeurs souligne que *"le préfet avec sa double casquette constitue un problème, puisqu'il est à la fois le représentant du ministère de l'Intérieur et celui des autres ministères"*, en ajoutant *"optique un peu trop oubliée !"*. Le même directeur insistait ailleurs sur l'utilité d'un rapprochement entre les DDASS, d'une part, et, de l'autre, les Directions Départementales du Travail et de l'Emploi, les services de développement urbain, les Directions Départementales de l'Équipement, Directions Départementales de l'Agriculture et l'environnement.

Nombre de directeurs départementaux des affaires sanitaires et sociales souhaitent bien l'affermissement et peut-être l'éclaircissement de leurs positions dans le cadre départemental. Pour les uns, cela passe essentiellement par une augmentation des moyens, pour les autres, par une réforme structurelle : redéfinition des missions et déconcentration accrue.

En réponse à la première des deux questions consacrées à ce sujet, un nombre important de nos interlocuteurs (19), c'est même le score le plus élevé parmi les réponses à cette question, se sont donnés la peine de préciser que l'évolution la plus probable était "le regroupement des DDASS et des DRASS", mais que la plus souhaitable était "la redéfinition des missions, en conservant le cadre départemental". C'est dire à quel point l'expérience DRISS a suscité des réactions négatives.

D'ailleurs, lorsqu'au cours des entretiens approfondis ou en commentaires, nos interlocuteurs prennent en considération le rapprochement des DDASS et des DRASS, c'est, souvent, soit pour le renvoyer dans le long terme, soit pour convenir qu'il est peut-être souhaitable pour des petits départements, soit, enfin, pour indiquer que "la pratique du collège de directeurs au niveau régional donne une plus grande légitimité dans le cadre du département". S'agissant du problème posé par les petits départements, il convient bien de préciser que ce sont surtout des directeurs de grands départements qui se montrent favorables à la fusion des premiers.

Tableau n°9

LE DEVENIR TERRITORIAL DES SERVICES DECONCENTRES (n = 76)

Q : Parmi les hypothèses suivantes d'évolution des DDASS, laquelle vous paraît la plus plausible et, si elle est différente, laquelle vous paraît la plus souhaitable ?

- En effectif -

Le regroupement des DDASS et des DRASS et la redéfinition des missions, en conservant le cadre départemental	Plausible et/ou Souhaitable	19
La redéfinition des missions, en conservant le cadre départemental	Plausible et/ou souhaitable	18
Le regroupement des DDASS et des DRASS	Plausible et/ou souhaitable	12
La poursuite de la situation actuelle	Plausible et/ou souhaitable	8
Le regroupement des DDASS et des DRASS et le rapprochement avec les services préfectoraux	Plausible et/ou souhaitable	4

Source : Enquête CREDOC 1992.

La redéfinition des missions, en conservant le cadre départemental arrive en 2ème position (avec 18 réponses) des solutions plausibles et/ou souhaitables, alors que le regroupement des DDASS et des DRASS n'arrive qu'en 3ème (12 réponses) et la poursuite de la situation actuelle en 4ème : 8 réponses, ce qui signifie bien, comme nous le notions déjà que la majorité des responsables s'attend à une réforme et la souhaite.

Mais, résultat plus intéressant, si l'on additionne les réponses de ceux qui ont indiqué le cadre départemental comme un souhait avec celles de ceux qui l'ont choisi comme avenir plausible et/ou souhaitable, ainsi qu'avec celles des tenants de la redéfinition des missions dans le cadre départemental, nous arrivons à un total de 45 défenseurs du département, pratiquement le même nombre, fort élevé, que pour notre autre question.

Cependant, de tels choix massifs en faveur du maintien du cadre départemental, ne doivent pas masquer que la région intéresse et qu'une minorité exprime ce choix.

Ainsi, si l'on revient à la première question portant sur le cadre départemental, il convient de souligner que 16 de nos interlocuteurs ont répondu différemment des items proposés pour indiquer que le cadre territorial devait varier en fonction du domaine d'action.

Tableau n°10

LE CADRE TERRITORIAL DOIT VARIER EN FONCTION DU DOMAINE D'ACTION

n = 16

	Effectifs
Le département et la région (ou même idée)	12
Le département, le département avec une plus grande autonomie	3
Le département, la ville et la région	1

Source : Enquête CREDOC 1992.

Aussi, le nombre de ceux qui proposent une articulation entre différents cadres territoriaux est relativement élevé : le quart de l'ensemble. C'est d'autant moins négligeable qu'il s'agit d'une réponse spontanée : nos interlocuteurs se sont donnés la peine d'indiquer plusieurs réponses, ce qui n'était pas explicitement demandé, parfois de hiérarchiser ces territoires, souvent de commenter. Pour une minorité, le renforcement de la coordination régionale est, nous l'avons vu, perçu comme un instrument, avant tout susceptible d'améliorer leur position dans le cadre départemental, à condition, toutefois, que le cadre légal de leur intervention ne soit pas modifié. D'autres, beaucoup plus nombreux, pensent surtout qu'à la grande diversité des demandes et des formes d'intervention pourraient, voire devraient correspondre des cadres territoriaux différents, voire des degrés variables d'autonomie. Pour beaucoup, le cadre régional est pertinent dans certains domaines (les affaires hospitalières, en particulier) ou pour certaines fonctions (la planification, notamment), il ne l'est, en revanche pas pour l'action sociale, pour laquelle certains ajoutent que la ville est au moins aussi adaptée que le département, vision que nous rencontrerons à nouveau au sein des conseils généraux.

De ce fait, ce qui est rejeté, c'est la fusion, voire le trop grand rapprochement DRASS-DDASS : *"la région est une forme de recentralisation qui risque de provoquer les mêmes dysfonctionnements que l'échelon central"*, commente l'un de nos interlocuteurs.

7 - UN PARTENARIAT CONSTANT MAIS DIFFICILE

La faiblesse des moyens en hommes, la multiplicité des missions, la perte de l'hégémonie des DDASS dans le champ de l'action sociale, l'accumulation des dispositifs et formes d'intervention, tout concourt à faire du partenariat une expérience douloureuse, même s'il est une constante de l'action des DDASS.

"On ne fait que travailler sur une base partenariale. Les incitations ministérielles constantes au partenariat sont ... un peu folkloriques ... Seuls nos partenaires publics ou privés interviennent sur le terrain ... Pour peser, une des premières conditions est d'être présent ... c'est ce qui nous pose le plus de problèmes, compte tenu de notre faible nombre ... et des dimensions parfois pharaoniques des instances officielles de concertation et de coordination ... Des conseils communaux de prévention de la délinquance, il y en a six, sur un petit département qui n'est pas à feu et à sang".

Le partenariat fait partie des traditions des DDASS. il est assumé et même revendiqué comme une des principales réformes entreprises ; ceci dans une nombre très élevé de DDASS : nettement plus des trois quarts des répondants, nous le verrons. Ce n'est donc pas tant le partenariat qui pose problème que les modalités de sa mise en œuvre.

La multiplicité des domaines d'action comme celle des niveaux et des cadres territoriaux auxquelles s'ajoute celle des dispositifs, contribuent à produire divers effets : éparpillement des compétences et des énergies jugées peu nombreuses, aspirées par des forces centrifuges multiples et mal maîtrisées ; phénomène bien propre à renforcer l'idée que les missions des DDASS sont peu définies. Même s'il est rare que le constat se fasse aussi négatif que celui de ce directeur qui conclut à *"l'absence d'une image externe et interne de son institution"*, cette réaction-là, sans doute extrême, existe aussi. Plus fréquent est le sentiment que les personnels s'épuisent en tâches trop quotidiennes et trop dispersées, au sein notamment des dispositifs partenariaux, avec leurs cortèges de réunions.

Il n'est pas certain qu'il y ait seulement crise d'adaptation par suite de la baisse de l'autorité de l'institution, bien que cette dimension existe incontestablement. L'analyse des discours montre que les réformes successives ont souvent été perçues comme mal gérées. Il reste à déterminer ce qui tient respectivement à des problèmes structurels et à la formation

des hommes. Il est certain que les fonctionnaires ont plutôt été formés à l'exercice de l'autorité qu'à la négociation, même s'ils l'ont toujours pratiquée¹ ; cette évolution-là est commune à la presque totalité de la fonction publique.

Cela n'est nulle part un problème simple. On peut dire que même si elles assument la démarche, les DDASS sont aussi contraintes au partenariat par leur propre fragilité. Mais un tel mode d'intervention, compte tenu surtout de la lourdeur des procédures de sa mise en œuvre, est aussi un excellent révélateur de cette dernière et sur ce plan, au moins, les DDASS seraient plutôt privilégiées, compte tenu de leur expérience du partenariat. Quelques directeurs assument d'ailleurs parfaitement cette position et se félicitent, on l'a vu, que leur DDASS soit un point "charnière", un "lieu de négociation".

S'agissant des structures, si les relations avec une administration centrale sont toujours délicates, celle des DDASS et de la "centrale" semblent tout de même spécialement tumultueuses et marquées du sceau de l'incompréhension. Timidité de la déconcentration, y compris dans la circulaire sur le renouveau du service public, non prise en compte des problèmes d'effectifs et de statuts, voilà qui peut expliquer que, lors même que les DDASS ont entrepris de nombreuses actions de modernisation, beaucoup plus, nous le verrons, que la présentation assez sombre qu'ils font eux-mêmes de leurs situations ne pourrait le laisser craindre, leurs principaux sujets de préoccupation sont souvent ailleurs : défaut de redéfinition des tâches qui incombent respectivement aux différentes administrations de l'Etat et aux collectivités territoriales, multiplication des dispositifs, auxquels le ministère semble actuellement disposé à mettre de l'ordre autant de facteurs de mécontentements et de fragilité dont le partenariat ravive la perception et sur lesquels il convenait de s'arrêter pour comprendre l'état d'esprit qui règne au sein de ces institutions. En schématisant légèrement, on peut dire que, lors de notre enquête, les directeurs décrivaient souvent leurs institutions comme submergées par de nouvelles pratiques partenariales, très bureaucratiques, alors qu'ils avaient le sentiment d'avoir toujours su d'eux-mêmes travailler de manière partenariale. De surcroît, pour faire face à ces nouvelles actions, ils jugeaient leurs ressources mobilisables insuffisantes et considéraient qu'ils ne disposaient pas d'une autonomie suffisante, celle-ci semblant effectivement requise par la pratique partenariale, a fortiori par les fonctions d'animation et d'impulsion qu'il leur était demandé d'assumer.

¹ Comme l'a souligné avec force Jean-Claude THOENIG, L'ère des technocrates, Paris, L'Harmattan, 1987.

8 - LA MODERNISATION QUAND MEME

Malgré une vision souvent pessimiste, et plus encore exaspérée, de leur propre avenir, de leur rôle dans le domaine social, comme dans le champ des institutions départementales, les DDASS ont incontestablement mis en place des réformes modernisatrices. Plus encore, peut-être, que les autres institutions et ceci dans presque toutes les directions.

C'est incontestablement vrai de la modernisation de type tertiaire : informatisation et modernisation des locaux ont fait partie des réaménagements consécutifs à la décentralisation. Ce n'est là qu'un extrême retard qui a commencé à être comblé, par comparaison avec ce qui prévaut dans les grandes entreprises, mais installations et équipements ont presque partout été beaucoup améliorés. Cette nécessité de reconstruire après la décentralisation qui peut parfois faire dire aux directeurs que les institutions qu'ils dirigent sont aussi jeunes -et potentiellement aussi dynamiques- que les conseils généraux s'est généralement accompagnée d'une réorganisation des services et, souvent, d'une redéfinition des postes et des fonctions.

Mais passée cette première phase, les réformes ont également concerné, bien que dans une moindre mesure, la gestion des ressources humaines, axe fondamental du management public comme de la directive de renouveau du service public. Moindre mesure, certes, mais mise en œuvre dans une proportion plus grande que dans les autres institutions.

Malgré le caractère bureaucratique de l'action de la mission de modernisation, menée par en haut, non sans autoritarisme, malgré sa dimension "langue de bois" et "agit prop", elle a trouvé un écho dans un domaine où là aussi il s'agissait essentiellement de rattraper un très important retard. Il est probable que les projets de service, certes nombreux, n'ont souvent pas été les moyens de mobiliser et de réorganiser attendus par l'administration centrale. Mais les deux démarches centrale et locale se sont renforcées, malgré les difficultés de communication. Et la gestion des ressources humaines, la réorganisation interne, la redéfinition des missions et des responsabilités individuelles ont été prises très au sérieux dans un nombre important de DDASS. Les entretiens montrent que, si la gestion des ressources humaines n'est pas encore entrée partout dans les mœurs, il est dorénavant fréquent que les directeurs portent une assez grande attention aux profils de leurs collaborateurs. A côté des compétences statutaires, ils cherchent souvent à détecter les

qualités individuelles ; ceci plus particulièrement lorsqu'il s'agit de l'animation des hommes et de la participation aux tâches de modernisation, justement.

Quant aux réformes qui touchent à la mise en œuvre des politiques sociales, concertation et partenariat sont revendiqués comme des actions positives déjà entreprises dans la très grande majorité des DDASS.

Les réformes ont donc touché presque tous les domaines, sauf l'évaluation qui n'a progressé que dans un nombre très limité de DDASS.

Si l'on peut dire que les directeurs ne critiquent pas tant la modernisation que ses limites, en particulier celles de la déconcentration, ce retard pris par l'évaluation est peut-être à rapprocher d'une situation marquée par la faiblesse de la marge de manœuvre de ces institutions, ce qui retire évidemment beaucoup de son sens à l'évaluation.

DEUXIEME CHAPITRE

**LES DEPARTEMENTS :
LA CONSTRUCTION D'UNE NOUVELLE INSTITUTION**

1 - UN REGRET PARFOIS EXPRIME : L'ETAT N'A PAS GERE LA FILIATION

Les départements ont pu et même dû construire un nouveau service public. Dans la majeure partie d'entre eux, les directeurs qui semblent n'être que rarement des anciens DDASS, mais sont, le plus souvent, des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale et sont donc en mesure d'établir des comparaisons, s'en estiment assez clairement satisfaits.

Ils regrettent cependant parfois que le ministère des Affaires sanitaires et sociales -voire l'ensemble de l'Etat- n'ait pas mis plus de moyens à leur disposition et, d'une certaine façon, n'ait pas géré la décentralisation. Certains se sont sentis et se sentent encore isolés, mais ils considèrent dans l'ensemble que les conseils généraux ont œuvré de manière pertinente.

"La décentralisation a permis à l'autorité responsable de mettre en place des moyens que l'Etat n'avait pas mis. Le département a fait un effort formidable en matière de personnel. On était mal organisés...." (Directeur, ancien directeur des services financiers dans le même département de l'Ouest)"

On retrouve en fait l'idée partagée au sein de l'administration centrale que l'Etat avait, avant la décentralisation, de plus en plus de difficultés à gérer des dépenses croissantes. Cependant l'analyse diffère quelque peu : ici, on insistera sur les dysfonctionnements antérieurs, là sur des augmentations de coûts qui n'étaient plus maîtrisables. On insiste fréquemment, au sein des directions de l'action sociale des conseils généraux, sur les insuffisances antérieures à la décentralisation, en matière d'action sociale.

"L'aide sociale n'était peut-être pas parmi les priorités. Cela représente des dépenses considérables. Il y avait peut-être d'autres problèmes à régler. Nous, on n'avait que l'aide sociale comme attribution nouvelle."

"L'Etat préférait doter les hôpitaux que les services des départements. L'urgence était peut-être plus grande". (Département de l'Ouest)".

Le reproche adressé à l'Etat de ne pas avoir géré la décentralisation qui sous-tend qu'une sorte de devoir lui revenait en ce domaine porte en particulier sur le domaine de la formation.

"Nous n'avions pas de structure de formation. L'Etat a raté une tâche qui aurait pu être la sienne, dire au département : je peux vous aider à recruter du personnel et à le former ; l'Ecole de la santé publique est ouverte à votre bénéfice, si vous le voulez, mais pas pour recevoir la formation des agents de l'Etat... L'Etat ne l'a pas fait ; L'Ecole de la santé tient la route. On aurait pu la mettre à la disposition des départements qui ont des moyens financiers. Cela aurait permis de conserver des liens entre les agents des départements et ceux de l'Etat qui maintenant ne sont plus du même monde". (Département de l'Ouest)

De fait, les directeurs de l'action sociale des départements, comme ceux des DDASS, sortent dans leur majorité de l'Ecole nationale de la santé publique. C'est parfois le cas maintenant pour ceux des CCAS des plus grandes villes, mais il est encore trop tôt pour dire si une tendance durable à un tel type de recrutement se dégage effectivement dans les villes. De plus, la proportion des directeurs qui y ont suivi des stages est élevée, quelle que soit l'institution considérée, y compris dans les villes, bien qu'à un moindre degré. Cette communauté de formation est sûrement propice à favoriser l'existence d'un langage commun, voire d'un corpus de connaissances et de démarches, à rendre plus facile un débat sur les enjeux et les méthodes. On ne voit cependant pas se développer de phénomène comparable à celui des corps les plus anciennement constitués. L'Ecole Nationale de la Santé Publique est un pôle, mais peu structuré, certains directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale avaient, on s'en souvient, déjà exprimé dans un autre contexte le même regret.

2 - UN SERVICE PUBLIC PLUS EFFICACE ET EN PRISE SUR SON TERRAIN

Les directeurs rencontrés sont incontestablement satisfaits d'une grande partie des changements engagés. Ceux-ci vont bien au delà du seul confort, au demeurant incontestable. Les conseils généraux ont de toute évidence disposé, pour la plupart d'entre eux, de moyens que l'importance des transferts budgétaires a incontestablement contribué à rendre relativement imposants. Les effets en sont aisément perceptibles, qu'il s'agisse, notamment, des locaux, des conditions de travail, de l'informatisation et du développement de la bureautique.

Même si les moyens n'apparaissent qu'au 4ème rang des atouts spontanément énoncés, quelle différence avec les DDASS pour lesquelles l'insuffisance des moyens, comme des effectifs étaient considérées de très loin comme les principales faiblesses. Même les difficultés de recrutement n'arrivent plus qu'en 3ème position, en ce qui concerne les manques de l'institution et ne concernent que le quart des répondants.

Si la situation semble d'autant plus favorable que, comme dans les DDASS, les directeurs se félicitent de la compétence du personnel (bien qu'avec une fréquence légèrement moindre) et de sa motivation (dans des proportions tout à fait identiques). Autant dans les DDASS, la qualité des ressources humaines confrontées à l'insuffisance des moyens peut créer des blocages graves, autant dans les directions de l'action sociale des conseils généraux, la convergence des facteurs positifs est propre à créer une dynamique pertinente.

Tableau n°11
LES ATOUTS DES DIRECTIONS DE L'ACTION SOCIALE
AU SEIN DES CONSEILS GENERAUX (n = 44)

La compétence du personnel	21
La motivation des cadres et/ou du personnel	11
La connaissance du terrain et/ou le maillage du département	11
Les moyens	10
Le partenariat	5
Les rapports avec les élus	3
L'autonomie	3
L'efficacité, le bon fonctionnement	2

Source : Enquête CREDOC 1992.

Ce sont des acquis extrêmement positifs, incontestablement, mais il n'est pas certain que le très fort accroissement des contraintes d'ordre budgétaire permettra à une situation aussi favorable de se pérenniser, encore moins de nouvelles améliorations, au moins sans réformes des modes de gestion, auxquelles s'emploient, au demeurant, de nombreuses directions.

La décentralisation a, dans l'ensemble, permis aux directeurs de disposer d'une beaucoup plus grande marge d'initiative pour organiser leurs services comme pour assouplir les procédures. Dans nos questionnaires, nous avons demandé aux responsables de nous indiquer quels avaient été les principaux changements au sein de leurs directions depuis le transfert des compétences de l'Etat au département, or, après synthèse des différentes réponses, l'accroissement du pouvoir, de la capacité décisionnelle et des responsabilités arrive en tête, confortant en cela les discours tenus par les directeurs lors des différents entretiens.

Tableau n°12
PRINCIPAUX CHANGEMENTS DEPUIS LE TRANSFERT DES COMPETENCES
DE L'ETAT AU CONSEIL GENERAL (n = 44)

Plus de pouvoir, de responsabilité, de capacité décisionnelle	12
La territorialisation	11
La prise en compte des contraintes financières et la gestion plus rigoureuse	11
Le rôle des élus et les interférences du politique	9
L'augmentation des moyens dont : renforcement de l'encadrement augmentation des effectifs	7
La prise en compte des réalités locales et/ou la proximité des usagers	6
Le développement du partenariat	3
Les modifications d'ordre structurel	2

Source : Enquête CREDOC 1992.

Les directeurs sont très nombreux à souligner le meilleur "cadre des missions" comme la plus grande "souplesse du fonctionnement". On pourrait multiplier les jugements positifs qui vont dans ce sens : *"possibilité d'adapter les modalités de fonctionnement des services aux exigences de la transversalité du terrain, hors du cloisonnement fonctionnel du ministère"*; *"simplification des circuits, lieux de décision proches des usagers, meilleure implication des agents"*.

Cette prise plus grande sur leurs actions a créé une dynamique dont il résulte, en particulier, que des instruments d'évaluation semblent assez souvent avoir déjà été mis en place, plus fréquemment, en tout cas, que dans les DDASS. La synthèse exposée par l'un des directeurs interrogés est probablement tout à fait significative : *"nous sommes en rapport avec le politique et non plus avec une lointaine administration centrale ; il y a confrontation permanente des analyses ; le processus de décision est plus court ; l'évaluation plus serrée ; nous avons le sentiment de conduire une action plus adaptée à la réalité départementale, avec une marge d'initiative et des moyens plus importants ; à l'inverse, il y a des querelles de pouvoir département-Etat, parfois des interférences de la politique locale sur certains dossiers"*.

Un tel constat globalement positif doit cependant être nuancé. Tous les départements ne se sont pas montrés également réformistes. Certains ont jugé qu'il n'était pas utile d'*"augmenter le traumatisme"* consécutif à la décentralisation, qu'un simple *"ajustement de l'organigramme"* suffisait ; d'autres auraient souhaité entreprendre des transformations plus rapidement qu'ils ne l'ont fait, mais ont d'abord dû sensibiliser le conseil général : *"la réorganisation de l'aide sociale à l'enfance est en cours ; on a demandé un audit en 1990, il a été fait à la fin de l'année, les conclusions en ont été remises en 1991 ; il aurait sans doute fallu le faire plus tôt, mais cela a nécessité d'attendre le mûrissement du président du conseil général"*. Mais cela tient surtout à des cas particuliers. Par ailleurs, la résistance au changement au sein de la direction elle-même, ou l'indisponibilité, compte tenu de la lourdeur des tâches quotidiennes arrive en 5ème position parmi les faiblesses des directions de l'action sociale, reconnues par leurs directeurs eux-mêmes. Là encore, le bilan est beaucoup plus rarement négatif que dans les DDASS.

Les conseils généraux ont certes disposé de moyens relativement importants, mais le recrutement du personnel peut néanmoins parfois se révéler difficile. Il l'est, de fait, dans l'ensemble du secteur social. De plus, pour des raisons d'ordre essentiellement géographique, certains départements -souvent ceux dans lesquels les DDASS nous ont déjà signalé des manques d'effectifs particulièrement aigus- voient ce problème s'étendre à l'ensemble de leur personnel. Ainsi dans un département situé au nord de Paris, le directeur dépeint la situation de ses services de manière assez sombre : *"Nos cadres sont âgés, mais nous avons du mal à les remplacer. Notre département n'est pas attractif. Nous sommes proches de Paris, mais c'est un département rural. Nous avons beaucoup de mal à trouver du personnel d'encadrement, mais aussi des infirmières, des assistantes sociales..."*. On retrouve donc des problèmes analogues à ceux que connaissent les DDASS dans le même type d'environnement.

Par ailleurs, les directeurs de l'action sociale des départements ont souvent été amenés à recruter de nouveaux cadres. Ceci dans des proportions qui ont varié notamment en fonction de la capacité des DDASS à conserver ou non leurs propres structures d'encadrement, au moment de la décentralisation. Lorsque les transfuges ont été nombreux, les nouvelles institutions ont pu devenir immédiatement opérationnelles, mais la tentation de la reproduction était plus grande. Ainsi, pour l'un des directeurs, *"les changements impliqués par la décentralisation n'ont pas encore été intégrés. L'approche des problèmes est encore trop marquée par le cloisonnement technique et le suivisme"*. Par contre, la formation des nouveaux cadres est parfois jugée insuffisante. De telles remarques critiques ont été formulées et doivent donc être mentionnées, mais elles restent exceptionnelles. Au contraire, comme dans les DDASS, la valeur du personnel est considérée par la majorité des directeurs comme un des atouts principaux de leur institution.

Outre la compétence et la motivation du personnel, le fait de disposer de moyens significatifs, la territorialisation et la réorganisation de la polyvalence réalisés dans la majorité des départements donnent souvent les moyens d'une maîtrise effective du terrain. Ainsi, la territorialisation arrive au 2ème rang parmi les changements jugés décisifs, accomplis depuis le transfert des compétences de l'Etat au département ; la connaissance du terrain et/ou le maillage du territoire en 4ème position, s'agissant des atouts dont les directions de l'action sociale disposent actuellement. Mais, nous verrons en analysant les réformes entreprises que le problème est plus complexe et que, dans de nombreux cas, les résultats obtenus sont jugés insuffisants.

Cependant, la souplesse et l'accroissement de la capacité de décider et d'agir, butent parfois sur le pouvoir des élus du conseil général. De fait, il serait plus exact de dire qu'il s'agit de rapports d'une nature tout à fait nouvelle pour ces fonctionnaires, rapports faits de liens directs et complexes et, s'il est des synthèses déjà réussies, ailleurs le rodage n'est pas encore achevé. Mais un autre achoppement considérable est sans doute constitué par le mode d'élaboration des politiques sociales elles-mêmes. Les directeurs de l'action sociale sont nombreux à se faire l'écho du manque d'autonomie des départements en ce domaine. Celui-ci est ressenti comme une pesanteur d'autant plus lourde que le coût de ces politiques n'a pas cessé de croître, sans augmentation équivalente des recettes.

3 - UN VERITABLE PROCESSUS DE MODERNISATION, QUI ACCOMPAGNE L'EMERGENCE DE CONTRAINTES D'ORDRE BUDGETAIRE, DE PLUS EN PLUS VIVEMENT RESSENTIES.

Les DDASS ayant souvent conservé un fort potentiel de cadres -ce qui au regard de nombre de directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale a constitué l'enjeu initial-, les nouvelles directions ont d'abord dû entreprendre la réorganisation de leurs services centraux, parallèlement à celle de la polyvalence, ainsi qu'un peu moins fréquemment celle de l'aide sociale à l'enfance.

La première a, bien évidemment, d'abord consisté en un renforcement de l'encadrement, parfois accompagné, mais plus souvent suivi de mesures visant à améliorer les rapports hiérarchiques et/ou la communication interne, ainsi que d'une restructuration, en profondeur, de l'organisation du travail : hiérarchisation des objectifs, décloisonnement des services et redéfinition de leurs missions. Cela a incontestablement donné le plus souvent l'occasion de créer une structure plus fonctionnelle, même si les lourdeurs administratives (internes et externes, il est vrai) restent encore classées en 3ème position, sous l'angle des défauts de fonctionnement, concernent moins du quart des répondants.

A cette première série de transformations s'est souvent ajoutée une réforme des modes de gestion financière, mais cette dernière semble plus souvent correspondre à une seconde phase de réorganisation, beaucoup plus récente. Elle a surtout consisté en la modification des procédures d'attribution des aides financières -ce dont nombre de nos interlocuteurs se sont félicités au cours des entretiens- et moins souvent en celle du contrôle budgétaire des services, établissements et parfois associations, dont plusieurs des directeurs interrogés ont pourtant tenu à préciser qu'elle était indispensable.

Mais l'effort fait en matière d'évaluation est peut-être ce qui spécifie le plus nettement les conseils généraux et paraît le plus remarquable. C'est surtout vrai s'agissant des tableaux de bord et de l'amélioration de la présentation des rapports d'activités, mais dans de nombreux cas, il y a également eu construction d'indicateurs, évaluation ponctuelle de certains programmes et développement d'une fonction d'études.

Réformes des modes de gestion financière et mise en place d'instruments d'évaluation pour tenter d'apporter des réponses à la dégradation incontestable de la situation financière. Celle-ci fut excellente après la décentralisation jusqu'en 1989, les

dépenses d'aide sociale diminuaient, en même temps que le nombre de bénéficiaires. Dans le même temps, parmi les ressources des conseils généraux, les droits de mutations immobilières se révélaient particulièrement rentables. La situation s'est inversée. Depuis 1989, les dépenses d'aide ont recommencé à croître, sous l'effet conjugué de plusieurs augmentations : celle des aides aux handicapés et surtout aux personnes âgées, en même temps que celle des dépenses d'insertion. Depuis 1992, il y a de plus stagnation, voire baisse, inégale selon les départements, des droits de mutations immobilières, par suite de la crise qui touche ce secteur. Par ailleurs, l'évolution des dotations globales a eu tendance à se tasser elle aussi.

En l'état actuel, les contraintes d'ordre budgétaire viennent déjà au premier rang des faiblesses caractéristiques des institutions qu'ils dirigent, indiquées par les responsables de l'action sociale au sein des conseils généraux.

Tableau n°13

**LES FAIBLESSES DES DIRECTIONS DE L'ACTION SOCIALE
AU SEIN DES CONSEILS GENERAUX (n = 44)**

Les contraintes budgétaires	12
Les difficultés de rapports avec les élus ou le manque de reconnaissance par le conseil général	11
Les lourdeurs administratives	9
Les difficultés de recrutement	9
La résistance au changement ou l'indisponibilité	7
Les difficultés de rapport avec les travailleurs soc.	4
L'absence d'outils d'évaluation	4
L'éparpillement des actions	2
La structure trop jeune	2
Le manque de motivation du personnel	1
Autres	5

Source : Enquête CREDOC 1992.

4 - ADMINISTRATION ET POLITIQUE : UN LIEN IMMEDIAT ET PARFOIS DIFFICILE

Les directeurs de l'action sociale dans les départements n'ont pas seulement dû construire une nouvelle administration, ils ont encore dû apprendre à diriger une institution d'un type tout à fait nouveau, pour eux, sous l'angle de ses rapports directs avec le pouvoir politique des élus. La capacité d'orienter et de décider de ces derniers est certes pour beaucoup dans l'accroissement de leur propre capacité d'action. Mais il s'agit aussi d'une autorité très proche qui s'exerce sur des fonctionnaires qui n'en avaient pas l'habitude. Il semble, de fait, assez rare que les conseils généraux aient choisi des "politiques" pour diriger l'action sociale. Les élus, eux non plus, ne disposaient pas auparavant d'une administration aussi importante, dotée d'un personnel hautement qualifié. Les synergies semblent inégalement parfaites.

Outre son énonciation au cours des entretiens non directifs, cette proximité s'exprime au travers de plusieurs types de réponses.

Il en va ainsi de celles à la question sur les événements et situations qui ont été à l'origine de la réorganisation de la direction de l'action sociale au sein du conseil général. Certes, comme pour les DDASS, la décentralisation reste l'événement clef. La fréquence de sa sélection est tout aussi grande que dans les DDASS, un peu moins celle de son positionnement au 1er rang par ordre d'importance ; mais la vraie différence est que l'écart entre le nombre de sélections de cet item et ceux des autres qui sont également bien placés est nettement moindre. Son poids n'est pas aussi remarquable. Comme dans les DDASS, c'est le constat de dysfonctionnements qui occupe la 2ème place. Mais, ensuite, la perception de la dynamique de l'institution est différente. "La volonté du conseil général" arrive en 3ème position, sous l'angle de la fréquence de sélection, l'écart avec les deux premiers items étant faible et cet item est plus fréquemment retenu encore qu'"une initiative de l'encadrement". Dans les DDASS, au contraire, les items "la circulaire Rocard" et "des contacts avec l'administration centrale" étaient non seulement moins bien placés, mais l'écart entre la fréquence de sélection de ces items et celle des premiers était beaucoup plus grande. En outre, l'histogramme de l'item "la volonté du conseil général" présente une assez grande dispersion, mais avec une nette agrégation sur les premiers rangs.

Tableau n°14

PARMI LES EVENEMENTS ET SITUATIONS SUIVANTS POUVEZ-VOUS CLASSER PAR ORDRE D'IMPORTANCE CEUX QUI ONT ENTRAINE LA REORGANISATION DE VOTRE DIRECTION ?

Fréquence de sélection des items (n = 44)

La décentralisation	31
Le constat de dysfonctionnements	30
La volonté du conseil général	28
Une initiative de l'encadrement	25
Un audit	14
La connaissance d'autres expériences de modernisation au sein des services publics	11
Des demandes des mairies	4
Des plaintes des usagers	2

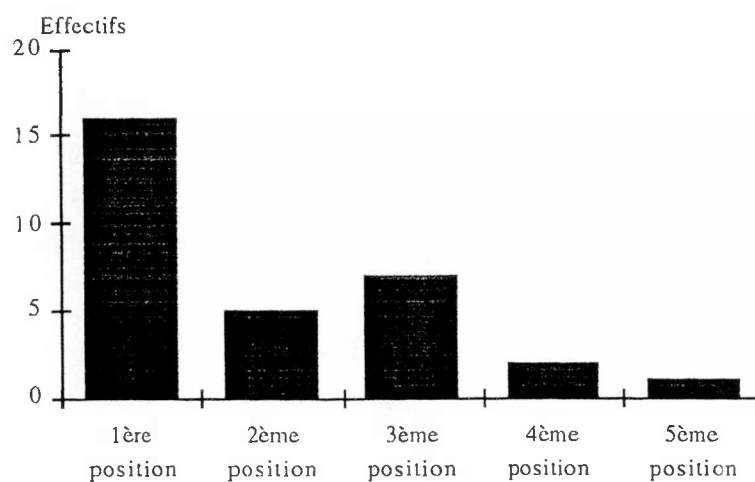
Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°13

EVENEMENTS ET SITUATION AYANT ENTRAINE UNE TRANSFORMATION

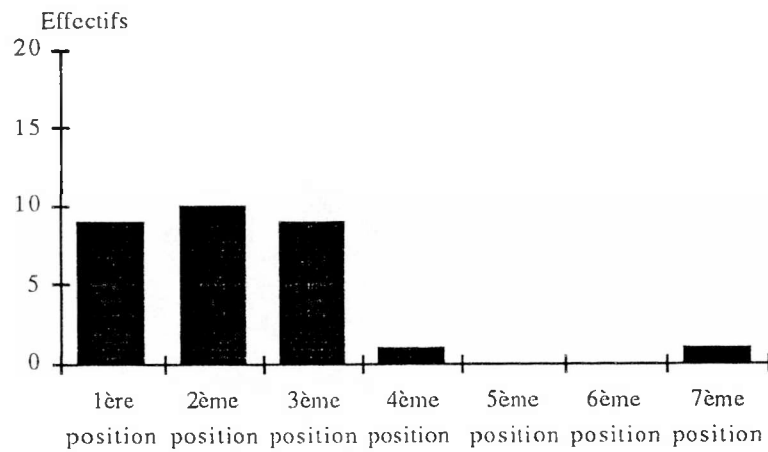
Classement des items par ordre d'importance

LA DECENTRALISATION



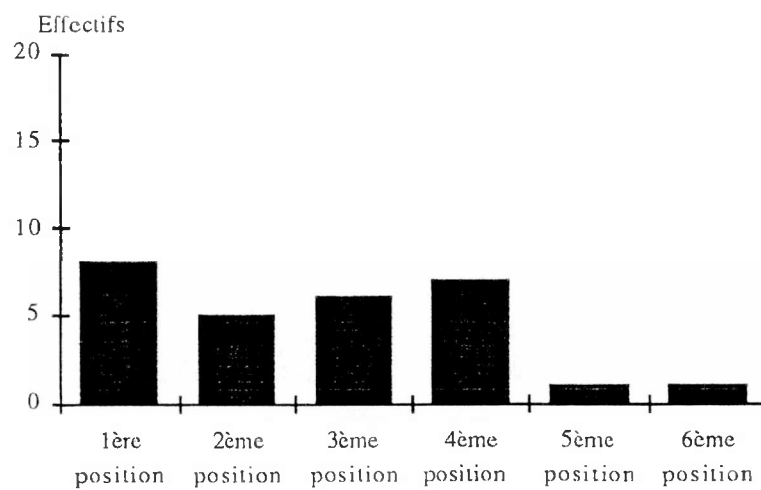
Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°14

LE CONSTAT DE DYSFONCTIONNEMENTS

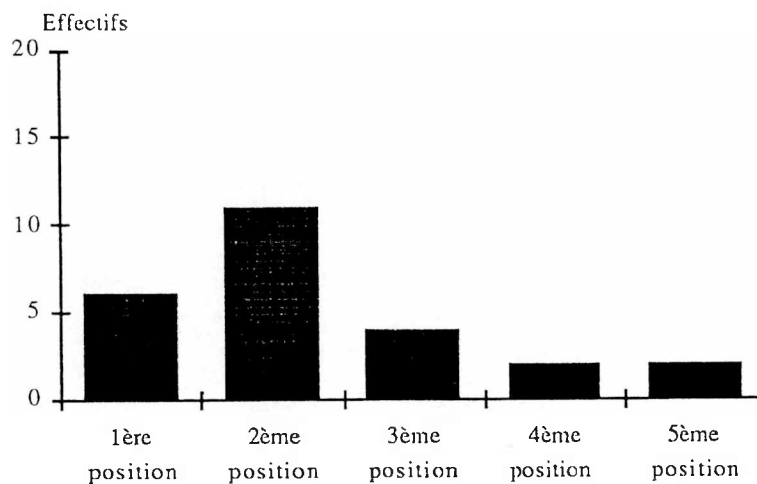
Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°15

LA VOLONTE DU CONSEIL GENERAL

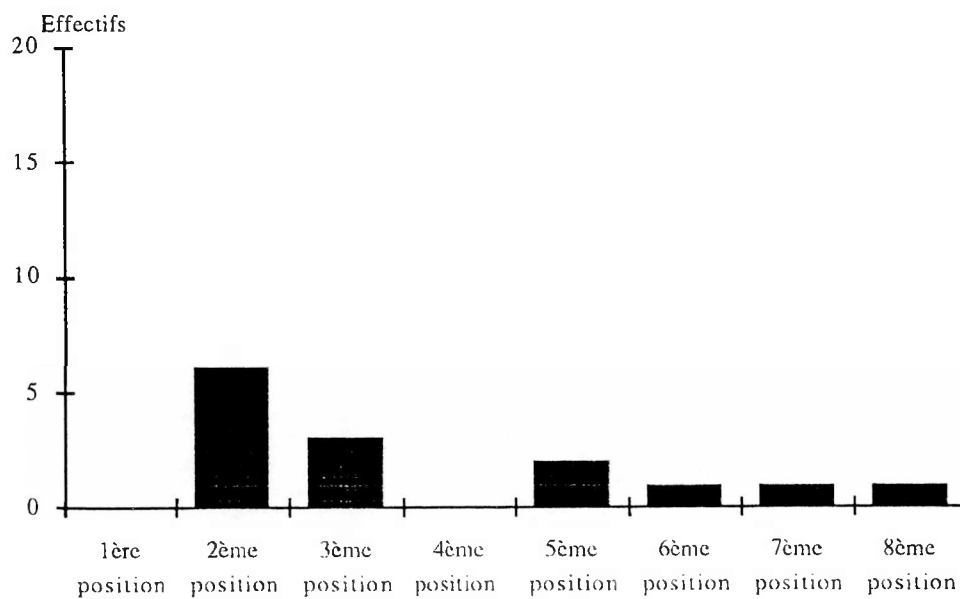
Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°16

UNE INITIATIVE DE L'ENCADREMENT

Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°17

UN AUDIT

Source : Enquête CREDOC 1992.

Mais outre le constat d'une proximité et la reconnaissance d'une efficacité, force est de constater que les rapports posent assez souvent problème, plus fréquemment en tout cas qu'ils ne sont considérés comme des avantages. Ainsi, en réponse à nos questions ouvertes sur les atouts et faiblesses des institutions concernées, les relations avec les élus ou le conseil général arrivent au 2ème rang des inconvénients, avec un nombre très voisin de celui qui s'agrège sur les contraintes budgétaires et concernent le quart des répondants, alors qu'ils se positionnent parmi les derniers des avantages cités spontanément et ne concernent qu'un nombre extrêmement minoritaire de responsables.

Cette insatisfaction est, de fait, polymorphe. Elle n'est parfois que l'effet d'une difficulté de communication qui peut aussi masquer d'ailleurs une incompréhension qui résulte de la diversité des approches. Nombre de responsables ont le sentiment de ne pas parvenir à se faire entendre ni à obtenir la reconnaissance de leur compétence dans leur domaine ni de l'importance de ce dernier. Au pire, ils se sentent perçus comme une direction surtout dépensière, sans que leur capacité à résoudre les problèmes sociaux soit appréciée à sa juste valeur. D'une certaine façon, il ne s'agit que du conflit de compétence toujours latent entre techniciens et politiques qui n'a pas encore trouvé ici son mode de résolution. Les premiers sont-ils, parce que fonctionnaires, plus souvent porteurs d'une conception héritée des temps de l'Etat providence. C'est possible, mais loin d'être général, l'approche en termes de sous-traitance contractualisée se répand incontestablement dans ces milieux de la fonction publique et certains considèrent, au contraire, que les élus ont tendance à être spontanément dépensiers, mais au coup par coup, d'une manière finalement peu rationnelle ou peu technique. Il est plus probable que ces fonctionnaires sont prédisposés à valoriser le rôle de l'Etat, son impartialité, son respect du principe d'égalité devant le service public, même s'ils sont tout à fait aptes à critiquer ses défauts de fonctionnement. Outre la crainte d'une reconnaissance professionnelle insuffisante, il est probable qu'une partie d'entre eux doute que les services publics décentralisés, soumis aux élus, soient aussi capables de faire respecter les mêmes principes, alors qu'ils apprécient vivement le lien avec le territoire et la maîtrise qu'elle autorise.

Lorsque des problèmes se posent, ils sont aggravés par le fait que le conseil général n'est pas seulement une autorité collective, mais que chacun des conseillers généraux dispose d'un pouvoir étendu. Nos interlocuteurs se sont parfois plaints que ces derniers ne maîtrisaient pas toujours suffisamment la demande de leurs électeurs dans les domaines sanitaires et sociaux qui sont incontestablement sensibles et, d'ailleurs, souvent à double tranchant.

Certains directeurs assument parfaitement leur participation à un nouveau type de service public pleinement décentralisé, fonctionnant en symbiose avec des élus et dont les choix en matière de politiques sociales et de modes de fonctionnement seraient surtout sanctionnés par l'élection. A l'inverse, d'autres sont plus portés à voir les contraintes inhérentes à une telle forme d'institution : pouvoir des élus, proximité immédiate de ces derniers et poids des enjeux politiques locaux. Ainsi, parmi les élus qui placent les rapports avec les élus parmi les principaux changements consécutifs à la décentralisation, c'est tout de même une petite majorité qui y voit surtout le développement des interférences du politique.

5 - UNE AUTONOMIE LIMITEE PAR LE MODE D'ELABORATION DES POLITIQUES SOCIALES ELLES-MEMES ET PAR LEUR COUT CROISSANT

Il semble fréquent que les directeurs soient insatisfaits du manque d'autonomie des conseils généraux en matière d'élaboration des politiques sociales. Compte tenu de la gravité de la conjoncture et des différentes mesures qui ont été adoptées, ils sont nombreux à souligner que leurs budgets sont absorbés par les aides légales et que leur marge d'initiative s'en réduit d'autant. Ceci semble particulièrement vrai dans les moins riches des départements, mais aussi dans ceux qui sont le plus atteints par la baisse des ressources.

Il est certain qu'une partie de ces discours sont des échos de divergences d'ordre politique, soit sur le contenu des politiques sociales, soit sur leur mise en œuvre : trop grand laxisme pour le dispositif RMI, politiques de développement urbain considérées comme des formes d'aide aux villes. Mais les critiques comportent également des dimensions plus techniques qui visent en particulier les modalités de contrôle. Dans l'un des départements où le conseil général s'est refusé à engager les financements du dispositif RMI, la directrice de l'action sociale défend ce choix, en critiquant l'insuffisance des contrôles sur les dépenses et leurs effets, dans le cadre de ce dispositif.

Plus globalement, les oppositions politiques, vives incontestablement, risquent de masquer les difficultés rencontrées pour élaborer des politiques sociales pertinentes, compte tenu de la gravité de la situation et du coût des mesures. Si les conseils généraux sont relativement bien placés pour analyser les effets et les défauts de ces politiques, moins bien,

à leur corps défendant, pour participer à leur élaboration, ils se trouvent, par contre, directement confrontés à d'autres difficultés : les différentes crises du secteur social.

6 - LA CRISE DU SECTEUR SOCIAL

La direction des travailleurs sociaux par les conseils généraux n'est pas une affaire simple, même si la qualité et le dévouement du personnel, en général, et des travailleurs sociaux, en particulier, sont souvent soulignés.

Les problèmes sont multiples. Ils touchent aussi bien aux difficultés de recrutement des travailleurs sociaux qu'à la nature de leur formation et de leur qualification et, parfois, à certains des aspects de leur éthique.

De fait, leurs qualifications professionnelles sont parfois jugées inadaptées : il semble bien que, dans ce domaine aussi, les nouveaux dispositifs aient été des révélateurs.

"La formation a peu changé depuis la décentralisation. Elle est trop spécialisée et trop courte. Les gens qui arrivent ont une formation très légère. Les nouveaux dispositifs (RMI, DSQ, loi Besson) n'ont pas été pris en compte par les formations. Les travailleurs sociaux ne sont compétents ni en matière de logement ni en matière d'insertion professionnelle ; ils se sentent dépossédés".

Si la place des travailleurs sociaux est plus claire dans le dispositif RMI, il reste cependant le problème de l'insertion.

"Historiquement, il y a eu l'Etat-providence. Dans les années 70, le discours c'était on peut les (il s'agit des personnes marginales) remotiver. Lorsque ça devient un phénomène de masse, ce n'est plus possible". L'action sur les équilibres macro-sociaux et macro-économiques devient prédominante, quel que soit le territoire considéré.

Les directeurs admettent aisément que les carrières sont peu valorisées, alors que les actions sont très difficiles à mettre en œuvre, et cherchent des moyens de remédier à ces problèmes, mais en même temps, ils souhaiteraient une profonde transformation des métiers et de la formation, ainsi que parfois des pratiques professionnelles et des attitudes.

Choisissant d'analyser les services publics les plus pérennes de l'action sociale, nous rencontrons, partout, bien que sous des formes diverses, les problèmes soulevés par leur participation aux dispositifs de traitement et de développement sociaux qui supposent d'autres compétences que les leurs propres : urbanisme, formation et reconversion professionnelles, emploi et, peut-être des approches en termes d'aménagement du territoire plus macro-sociales ou économiques qu'individuelles, même si ces dernières restent probablement décisives, une fois la marginalité, consommée comme pour accompagner les reconversions.

7 - UN CONFLIT LATENT DE COMPETENCE ENTRE VILLES ET DEPARTEMENTS

Les champs de compétences respectifs de l'Etat et des départements sont loin d'être les seuls enjeux générateurs de conflits. Les antagonismes ne sont pas moins forts entre départements et villes.

"Il y a une démultiplication des intervenants entre les mairies des villes qui ont leur propre action et le conseil général. Les petites communes n'ont pas de moyens, le département est utilisé directement. Mais nous avons une grande commune de banlieue, une ville dynamique, et la troisième..."

"Il faut supprimer les intervenants inutiles. Peut-être nous, peut-être les CCAS, un des deux est de trop... La responsabilité revient peut-être à la structure politique la plus proche des gens, le maire connaît mieux la situation que le président du conseil général. Il faudrait trouver des arrangements financiers. Le département a des obligations financières. Les communes pourraient être défrayées des frais engagés, recevoir des dotations".

Incontestablement, les conseils généraux ont la volonté d'organiser leurs départements. Or, le pouvoir des villes et l'absence de hiérarchisation, entre celui-ci et le leur, posent parfois un problème tel qu'ils envisagent de le résoudre par éradication. L'heure n'est ni aux compromis ni à la synergie. Plutôt à la délimitation des territoires quitte à accroître le pouvoir des villes ; voire leurs dépenses ?

8 - L'ATTACHEMENT A L'ETHIQUE DU SERVICE PUBLIC

La modernité des locaux, leurs qualités fonctionnelles, la relative richesse de leurs équipements informatiques et bureautiques, leur élégance et leur luxe même parfois -ceci surtout lorsque les différents services du conseil général sont regroupés dans les mêmes bâtiments- ont pu frapper. A fortiori, s'ils sont comparés à la grande misère d'une partie des administrations d'Etat. Les services déconcentrés sont, il est vrai, déjà relativement privilégiés.

Une telle amélioration du "standing", survenue le plus souvent juste après le changement de statut s'est accompagnée d'une modification visible des modes de fonctionnement, parmi lesquels les appels assez fréquents à des consultants extérieurs étaient les plus aisément perceptibles. Ainsi, pour réorganiser leurs directions, c'est près de la moitié des directeurs interrogés qui ont fait appel à un organisme de conseil, nettement moins souvent toutefois qu'ils ne l'ont confié à un groupe de pilotage, puisque ce mode d'action a été retenu dans les trois quarts des cas. De même, c'est près de la moitié des répondants à ces questions qui ont fait appel à un organisme extérieur pour réaliser un audit, voire une réorganisation des services. C'est en tout cas plus que les CCAS pour lesquels le taux d'appel à des organismes extérieurs se situe autour du tiers des répondants, du quart pour la réorganisation des services, alors que le taux de réponses à la question elle-même est également beaucoup plus faible, indice d'une moindre pertinence de la question. Au sein des conseils généraux, les organismes consultants sont dans la très grande majorité des organismes nationaux.

L'ensemble de ces nouveautés qui, au demeurant, se répandaient aussi au sein des administrations d'Etat et ne correspondaient, finalement, qu'à l'introduction tardive de méthodes de gestion universellement reconnues, a étonné, parfois choqué. Un autre problème est celui des mérites respectifs de l'audit interne et externe, mais il se pose partout ; en particulier, le fait que le second révèle souvent l'impossibilité, au moins conjoncturelle, d'aborder directement les difficultés rencontrées par l'institution n'est nullement spécifique. Surtout considérées superficiellement, celles-ci ont pu faire croire à un changement radical de la nature de ces institutions. Dans un contexte marqué par la critique des administrations et la revalorisation idéologique des entreprises, on a parfois pensé et dit que les services décentralisés se rapprochaient de l'esprit de ces dernières, même si, par leurs fonctions, ils restaient, de toute évidence, des services publics. Or, il n'en est rien. Les directeurs de l'action sociale départementale manifestent un réel attachement à l'éthique

du service public même s'ils n'ont pas hésité à utiliser quelques outils de management inspiré des méthodes, voire des modes, du secteur privé comme les projets de service.

Ainsi, comme parmi les directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale, un nombre assez important de directeurs de l'action sociale font référence à la spécificité de leurs missions dans leur définition du management public, même lorsque celles-ci portent effectivement sur les modalités de réforme du service public : *"le management est d'abord une capacité de mobiliser et de canaliser l'énergie d'une direction pour servir des finalités publiques et les demandes précises des usagers d'un département"* ; ce peut être *"entraîner l'adhésion du plus grand nombre à la notion de services rendus au public et d'amélioration de notre adaptation aux besoins"* ou *"assurer la plénitude des compétences du département, en optimisant les services rendus aux usagers, en maîtrisant les dépenses, en motivant le personnel et en se concertant avec nos partenaires"*, de manière plus lapidaire enfin : *"rendre le meilleur service à la population, au moindre coût"*. Il convient cependant de noter qu'on ne trouve pas trace de déclarations fortement affectives, essentiellement consacrées à la dimension tragique des problèmes sociaux, comme en ont faites quelques directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale, probablement quelque peu agacés par l'approche de la modernisation au sein de l'administration centrale, voire par cette dernière.

Par ailleurs, nous avons proposé neuf items correspondant à des discours caractéristiques tenus sur la réforme des services publics et demandé aux directeurs d'indiquer s'ils leur paraissaient ou non valables, puis de les classer en fonction de leur degré de pertinence. Parmi ces items, trois évoquaient des modes de fonctionnement fréquents dans les entreprises, mais pas dans les services publics : *"il s'agit surtout d'introduire une culture gestionnaire"* ; *"la modernisation doit conduire à la rémunération au mérite"* ; *"les services publics doivent acquérir la même plasticité que les entreprises privées"*. Or, ce sont ces items qui, ont été le moins souvent retenus ou ont entraîné le plus de réponses négatives, surtout les deux derniers qui sont les plus nettement connotés. Il arrive, au contraire, que le premier soit sélectionné par des directeurs particulièrement engagés dans des réformes, comme dans les DDASS d'ailleurs, mais cela n'entraîne nullement l'adhésion aux deux autres. Plus significatif encore, nombre de ceux qui nous ont répondu les ont rejetés tous les trois et, parfois, seulement ces trois-là.

Plus intéressante encore que ces définitions négatives, comme nous le verrons plus précisément ultérieurement, l'analyse des réformes entreprises montre la prédominance accordée à celles qui concernent effectivement l'organisation de l'action sociale. Les conceptions de sa mise en œuvre changent peut-être, pas l'importance de la préoccupation.

TROISIEME CHAPITRE

**LES CCAS :
DES INSTITUTIONS CONDAMNEES
A L'ACTION SOCIALE TRADITIONNELLE ?**

S'il n'est pas certain que, parmi les services déconcentrés de l'Etat, la place des DDASS reste toujours aussi centrale dans les nouveaux dispositifs partenariaux de traitement global des problèmes sociaux, la question se pose a fortiori pour les Centres communaux d'action sociale au sein de l'ensemble institutionnel communal. En effet, tout d'abord, ces institutions ont hérité d'une approche du social encore plus spécialisée que les DDASS et celle-ci est, de surcroît, beaucoup plus traditionnelle. Ensuite, elles sont loin de disposer, dans leur propre domaine, d'un potentiel technique aussi solide : ceci à un point tel qu'on peut se demander si cela ne les cantonne pas dans des formes d'action sociale quelque peu dépassées, souvent proches du secours. Ceci semble rester vrai au moins pour la plupart des CCAS, y compris des grandes villes, même si une évolution est nettement perceptible. Cette dernière est d'ailleurs largement due à la mise en place du dispositif RMI qui a entraîné le recrutement de travailleurs sociaux dont la présence, encore fort peu nombreuse, est peut-être susceptible à terme de favoriser des changements de méthodologies. Enfin et surtout, les relations des CCAS, établissements publics, avec les mairies posent des problèmes complexes : le plus souvent, ces dernières ne paraissent pas disposées à laisser les CCAS prendre toute la place virtuellement contenue dans leur statut. Bien au contraire, la situation de la plupart d'entre eux paraît fragile.

Les entretiens non directifs que nous avons menés auprès des responsables de CCAS de grandes villes nous avaient fait voir la faiblesse relative, mais aussi l'inégalité de moyens dont ils semblaient pourvus, situation d'autant plus regrettable qu'avec les mairies, ce sont les institutions les plus proches du "terrain" et des populations dont elles ont une connaissance dont l'exhaustivité est irremplaçable.

Un tel constat qui aurait probablement été encore plus sombre, si nous avions pris en compte des communes plus petites nous a conduit à limiter l'envoi de nos questionnaires aux directeurs de CCAS de villes de plus de 100 000 habitants. Notre choix était d'autant plus justifié que nous traitions des réformes de la gestion et de l'organisation des missions et des services. En deçà de ce seuil, nous craignons que, faute de moyens, notre questionnement fasse rarement sens.

1 - LE STATUT D'ETABLISSEMENT PUBLIC, UN FACTEUR DE MARGINALISATION ?

Le statut d'établissement public présente a priori d'incontestables avantages : l'autonomie qui signifie notamment l'indépendance par rapport aux majorités municipales rend en particulier plus aisées les relations avec les associations ; *"le partenariat y est plus réel"*.

"En mairie, il y a plus de rigidité, à cause du débat public, notamment en termes politiques. Bien que le trésorier soit le même, les décisions sont prises plus rapidement au sein du conseil d'administration ; c'est plus souple".

Certains de nos interlocuteurs dressent un panorama plus complet des caractéristiques positives qui résultent du statut d'établissement public ; ils citent alors en particulier : *"l'unicité de gestion qui renforce la cohérence et la complémentarité des actions et services à caractère social"* et *"la transparence de l'action sociale, dissociée des autres services municipaux"*.

Lorsqu'on demande aux directeurs d'énoncer les atouts dont leur établissement dispose pour mener à bien l'action sociale communale, le statut arrive d'ailleurs en seconde position, avec un score relativement élevé, toutes caractéristiques jugées inhérentes à un tel statut confondues : l'indépendance politique, la continuité de l'action par opposition aux changements de majorité municipale, la transparence du budget qui autorise la maîtrise des coûts. Si l'on ajoute à ces énoncés types ceux qui concernent la connaissance et les bonnes relations avec les acteurs locaux (4ème position), le total de tels jugements positifs dépasse la moitié de l'ensemble des répondants.

Tableau n°15
LES ATOUTS DES CCAS
“POUR MENER A BIEN L’ACTION SOCIALE COMMUNALE” (n = 39)

La connaissance de la population et de ses besoins	25
Le statut d'établissement public	15
Les rapports avec la mairie, les élus	8
La connaissance des acteurs dont les associations	5
La compétence et/ou la motivation du personnel	1
Autres	2

Source : Enquête CREDOC 1992.

Voilà qui semblerait militer en faveur du développement des CCAS. L'évolution tendancielle paraît pourtant tout autre. Il semble que les municipalités cherchent actuellement soit à restreindre le rôle des CCAS soit à réduire leur indépendance.

“Cela a commencé à gauche, maintenant c'est à droite. On ne s'occupe pas trop de la loi de 1986”. Autre manière de dire qu'il s'agit d'une tentation assez générale. Ceci à quelques exceptions près : on mentionne alors des villes dont le maire et le secrétaire général “connaissent bien le CCAS”, en “sont proches” et ont donc compris les potentialités que recèle une telle institution, en matière de mise en œuvre de l'action sociale.

L'un des directeurs qui a bien voulu nous répondre, résume fort bien la situation actuelle : *“je citerai autant en faiblesse qu'en atout, leur indépendance qui relègue trop souvent les CCAS en marge de l'action municipale et, de ce fait, la politique sociale de la ville est l'affaire d'une extrême minorité de conseillers, sur lesquels repose la responsabilité de la valorisation de l'action sociale, auprès de leurs collègues, des délégations, en particulier celles qui intègrent des pans entiers de l'action sociale (logement, enfance, DSQ, DSU, CCPD (conseils communaux de prévention de la délinquance))”.*

On assiste en effet soit à la prise en charge d'une partie de l'action sociale en mairie soit à une association plus étroite de la mairie et du CCAS, dans les deux cas sous l'égide du secrétariat général. Il peut même arriver que le directeur du CCAS soit lui-même secrétaire général adjoint.

Ainsi dans l'une des villes, la petite enfance est citée comme un exemple caractéristique de réduction des activités des CCAS. *"La petite enfance était coupée en deux : les grandes crèches dépendaient de la mairie; les halte-garderies, les crèches familiales, les mini-crèches du CCAS. Il était nécessaire de les réunir. Cela a été fait en mairie".*

"...Les tarifs étaient les mêmes. Juridiquement, les deux solutions étaient possibles".

A l'inverse, lorsque l'association mairie/CCAS est très étroite, cela ne va pas sans poser quelques problèmes en cas de changement de majorité municipale et réduit de toute manière l'action autonome de l'établissement public.

De fait, les directeurs ne citent la bonne qualité des relations avec les élus et la mairie parmi les atouts des CCAS que dans le cinquième des cas, cet énoncé agrégé se situant cependant en 3ème position par ordre de fréquence.

A l'inverse, si l'on considère les faiblesses des CCAS, telles que leurs directeurs les perçoivent, l'insuffisance de l'indépendance et de la marge de manœuvre vis-à-vis de la mairie arrive en seconde position et concerne le quart des directeurs. Mais l'énoncé type le plus fréquemment cité est le manque de dotations financières accordées au CCAS par le conseil municipal, ce qui est une autre manière de parler du défaut d'indépendance de l'établissement public. Si l'on additionne les deux, les énoncés qui concernent la faiblesse de la marge d'action propre au CCAS concerne plus de la moitié des répondants.

Tableau n°16

LES FAIBLESSES DES CCAS (n = 39)

La faiblesse des dotations votées par le conseil municipal	12
L'indépendance insuffisante vis-à-vis de la mairie	10
L'insuffisance des moyens dont personnel qualifié	9
L'insuffisance de la reconnaissance extérieure par les autres institutions départementales et nationales	7
L'insuffisance du pouvoir de la ville et du CCAS dans le département	4
L'exiguïté du territoire communal	3
Le poids excessif de l'aide sociale légale	2
Autres	6

Source : Enquête CREDOC 1992.

Les buts de la mairie, lorsqu'elle prend en charge une part plus importante de l'action sociale, sont au demeurant louables : ils répondent, en effet, à un double souci d'efficacité et de cohérence, l'une et l'autre étant censées se renforcer mutuellement.

"Le maire a intérêt à avoir une vue d'ensemble, le secrétaire général plus encore. Ce n'est pas le cas, si le CCAS est trop indépendant".

On retrouve, en fait, le même sempiternel problème organisationnel : toute institution -ou service- gagne en force et en puissance par son rapprochement avec le pouvoir, en particulier politique, mais il n'est pas certain qu'outre son indépendance, elle n'y perde pas alors en souplesse et en capacité de négociation et d'agrégation des pluralités... On voit que les problèmes de conception institutionnelle soulevés par la décentralisation sont loin d'être résolus. De surcroît, il n'est nullement certain que tout n'est qu'affaire de choix du meilleur cadre territorial possible.

Une autre des raisons, également valable, est le surcroît d'intérêt bien évidemment accordé au social au sein des mairies. On peut évidemment se demander si la meilleure solution n'aurait pas été de doter les CCAS de moyens pertinents, mais il est clair qu'en l'état actuel, les CCAS ne sont pas en état de faire face aux défis posés à l'action sociale. Sous des formes différentes, nous avons rencontré ce problème dans les DDASS et les conseils généraux, il est certain qu'il se pose a fortiori aux CCAS dont les moyens sont incontestablement plus faibles.

2 - UN MANQUE STRUCTUREL DE MOYENS.

Comme dans les DDASS, le problème principal énoncé par les directeurs est le manque de moyens. Si l'on additionne les énoncés où se trouve abordée l'insuffisance des dotations (12) et ceux dans lesquels les responsables se plaignent de la faiblesse des moyens en général, y compris en personnel qualifié (9), on arrive à un total de 22, soit près des deux-tiers du total des répondants à cette question (35), soit des proportions voisines dans l'un et l'autre type d'institutions.

Mais le défaut de ressources des CCAS, du moins tel qu'il est ressenti, est d'abord d'ordre financier.

Nombre de directeurs se plaignent de la faiblesse des ressources propres affectées ; malgré le statut qui les garantit, certains vont même jusqu'à en oublier l'existence, au point de laisser pointer parfois un sentiment d'humiliation.

"Le CCAS est subventionné au même titre que l'amicale d'un... quartier."

Parmi les faiblesses essentielles des CCAS, presque tous nos interlocuteurs semblent indiquer le manque de moyen, *"l'absence de recettes propres significatives"*

Pourtant, quelle que soit l'importance de l'accroissement du volume de l'aide légale -dont certains des directeurs de CCAS, peu nombreux, il est vrai, se plaignent d'ailleurs tout autant que ceux de l'action sociale au sein des conseils généraux-, la part des dotations communales est importante dans les grandes villes et les ressources propres figurant au budget du CCAS ne sont pas négligeables. On se trouve ici confrontés aux conséquences du rapport mal résolu mairie/CCAS. Deux situations idéal-typiques, l'une et l'autre insatisfaisantes, peuvent être aisément reconstituées : le CCAS est en partie marginalisé au profit soit du service social communal -surtout lorsqu'il y a eu changement de la majorité municipale-¹, soit du secrétariat général en ce qui concerne les actions de traitement social ; il y a bien eu développement du CCAS, mais celui-ci s'accompagne d'une proximité décisionnelle si poussée que l'autonomie statutaire et budgétaire, au demeurant bien réelle, peut paraître finalement formelle.

On l'a vu, très nombreux sont nos interlocuteurs à se plaindre du manque d'autonomie du CCAS qu'ils dirigent, quels que soient les cas de figures : *"insuffisance d'autonomie; identité mal reconnue"* et de ses conséquences budgétaires.

"Les difficultés à obtenir les financements annuels et les relations parfois difficiles avec l'administration municipale et depuis quelques années la dualité avec le service social municipal", indique l'un de nos interlocuteurs, pour résumer les faiblesses du CCAS qu'il dirige.

Mais d'autres directeurs de CCAS font porter leur critique de la situation actuelle encore plus loin. Ils contestent alors l'origine communale des dotations des CCAS. Ils

¹ Pour une analyse de la concurrence entre service social communal et CCAS, Viviane Mizrahi-Tchernonog, Politiques sociales communales, les modes de gestion des bureaux d'aide sociale, Université Paris I, Paris, 1984.

mentionnent, en particulier, l'*"absence de ressources propres par dotation de l'Etat"* ou, ce qui revient à peu près au même, l'*"absence de financement sur les actions nationales comme le RMI"*

Ce qu'ils critiquent alors, fondamentalement, c'est le contenu de la loi de décentralisation dont *"les responsables des CCAS attendaient tant"*, selon l'un de nos interlocuteurs et dont ils regrettent amèrement qu'elle n'ait pas fait d'eux des acteurs à part entière.

"Grands absents de la décentralisation. En l'absence de ressources propres, ces établissements sont fragilisés et trop dépendants du pouvoir politique local qui à la limite peut réduire ou transférer la quasi-totalité des activités des CCAS à des associations para-municipales".

Le regret que les CCAS ne soient des interlocuteurs directs ni pour leurs partenaires potentiels départementaux ni nationaux arrive tout de même en 4^{ème} position parmi les faiblesses des CCAS.

Le second problème tient à la composition professionnelle des CCAS qui diffère d'autant plus de celle des autres services publics d'action sociale que les premiers semblent rester encore, dans la plupart des cas, en retrait du mouvement d'accroissement des compétences dont les mairies bénéficient de toute évidence. En effet, celles-ci sont de plus en plus souvent pourvues de juristes, de personnels dotés d'une formation et/ou d'une expérience professionnelle dans les domaines économique, urbanistique, etc... Au contraire, par leur composition professionnelle, les CCAS portent la marque de leur identité ancienne : l'essentiel de ce personnel est, en effet, encore formé d'agents surtout habitués à recevoir un nombre très élevé d'usagers, au guichet. De surcroît, comme nombre de nos interlocuteurs nous l'ont rappelé au cours d'entretiens : pendant très longtemps, le passage au bureau d'aide sociale ne représentait pas précisément une promotion au sein de la mairie.

Plusieurs indices paraissent de ce point de vue convergents. Ainsi le ratio des cadres A rapporté à l'ensemble du personnel est très inférieur à celui que l'on trouve dans les DDASS et même au sein des directions de l'action sociale des conseils généraux, plus comparables par leurs fonctions. Il est de toute manière très faible.

Par ailleurs, la formation des directeurs des uns et des autres n'est nullement semblable. L'E.N.S.P. reste la formation commune de la presque totalité des directeurs de

l'action sociale au sein des conseils généraux comme des directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale. Dans les CCAS, cela reste encore exceptionnel, bien qu'une tendance se dégage en ce sens.

Plus globalement, c'est souvent le personnel "professionnel" qui fait largement défaut. Il convient d'ailleurs de souligner que nombre de directeurs de CCAS, qu'ils regrettent ou non le faible nombre des professionnels dans leurs services, défendent la valeur de cette formation sur le tas qu'ils considèrent, souvent, comme une richesse et, parfois même, comme la seule susceptible de donner naissance à des approches réalistes des problèmes de la marginalité économique et/ou sociale. Cependant, parmi les principaux changements intervenus au cours de ces dernières années, les directeurs des CCAS sont très nombreux à mentionner l'engagement de travailleurs sociaux, rendu nécessaire par la mise en place du dispositif RMI, ce qu'ils désignent spontanément sous le vocable de professionnalisation.

Enfin, la fragilité des CCAS vis-à-vis des mairies, tout comme la faiblesse de leurs ressources en tous domaines, peuvent être jugées d'autant plus dommageables que les CCAS sont incontestablement des institutions très proches des usagers, même si ceux-ci constituent la fraction la plus traditionnelle de la clientèle de l'action sociale.

3 - LE DEVELOPPEMENT DES PRATIQUES D'ACTION SOCIALE

Tout d'abord, la mise en place du dispositif RMI est incontestablement perçue comme l'événement clef dans l'histoire des CCAS, l'étape décisive : il a été indiqué comme tel dans presque toutes les grandes villes dont les CCAS nous ont répondu.

Deux autres événements sont eux aussi très souvent jugés marquants : la décentralisation et la création d'établissements. Voilà qui spécifie nettement la perception de l'évolution diachronique de l'institution par ses responsables.

Le changement de politique municipale ou la création d'associations ne sont considérés comme des étapes décisives que dans un nombre finalement limité de cas (un peu plus du quart des répondants). Ceci peut, a priori, paraître surprenant, surtout pour le premier des items, compte tenu des difficultés suscitées par la dépendance vis-à-vis de la mairie. Nous verrons que ce problème se décompose en différents éléments de manière assez

complexe. Par ailleurs, l'effet de cet item est nécessairement plus limité, puisqu'il concerne surtout celles des villes qui ont changé de mairie et/ou de majorité municipale.

Tableau n°17

LES EVENEMENTS CLEFS DANS L'HISTOIRE DES CCAS (n = 39)

(Q = Y-a-t-il eu des événements qui ont constitué des étapes importantes de l'évolution de votre CCAS, au cours de ces dernières années ?)

Le RMI	35
La décentralisation	22
La création d'établissements	20
La création d'associations	11
Le changement de politique municipale	11
La réforme du prix de journée	4
Autres	8

Source : Enquête CREDOC 1992.

Outre cette dimension plus historique, nous avons également voulu déterminer si les responsables percevaient une transformation de leur institution et, si oui, comment ils en hiérarchisaient les causes efficientes. Là encore, nous retrouvons le développement des politiques d'action sociale et la mise en place du dispositif RMI en positions dominantes.

Tout d'abord, les responsables perçoivent majoritairement une transformation de l'institution qu'ils dirigent.

Tableau n°18

LA PERCEPTION PAR LES DIRECTEURS DE L'EVOLUTION DES CCAS (n = 39)

(Q = Du CCAS que vous dirigez, diriez-vous qu'au cours de ces dix dernières années, il s'est :)

Beaucoup transformé	16
Assez nettement transformé	18
Peu ou pas transformé	5

Source : Enquête CREDOC 1992.

Cependant, ils n'attribuent pas cette évolution aux conditions créées par la loi de 1986, mais au contraire, à la mise en place de politiques d'action sociale, voire dans un nombre plus réduit de cas de traitement social.

Notre première question était ouverte et portait sur les changements : "Quelles ont été, d'après vous, les principales modifications apportées au fonctionnement du service que vous dirigez depuis la transformation du BAS en CCAS ?". Les réponses sont parfaitement significatives.

Tableau n°19
LA TRANSFORMATION DES CCAS (n = 39)

Le développement des politiques d'action sociale	10
La loi n'a pas entraîné de vraies transformations	7
Le changement (de nom et/ou de contenu) est antérieur à la loi de 1986	6
La mise en place de politiques de traitement social	5
Le développement du soutien à domicile	4
La modernisation	4
La plus grande technicité	3
Autres	5

Source : Enquête CREDOC 1992.

Si l'on additionne le 2ème et le 3ème type d'énoncés, par ordre de fréquence, qui l'un et l'autre expriment de deux manières différentes que la loi de 1986 n'a pas modifié en profondeur la situation des CCAS (soit que la loi n'ait qu'entériné une évolution déjà accomplie, soit qu'elle n'ait pas suffi à la susciter), on arrive à un total de 13 réponses, soit près du tiers des répondants à cette question (36). On retrouve donc bien l'idée souvent exprimée par ailleurs que les CCAS ont été oubliés dans la décentralisation.

Par contre, les énoncés qui insistent sur le développement des politiques d'action sociale (1er énoncé type pour ce qui est de la fréquence) et de traitement social (4ème) concernent ensemble presque la moitié des répondants à cette question.

Pour appréhender plus précisément les causes des transformations, nous avons demandé "parmi les événements et situations suivants, pouvez-vous classer par ordre d'importance ceux qui ont conduit à l'évolution du CCAS de votre ville ?". La mise en place du dispositif RMI arrive encore ici en tête, bien que l'écart soit faible entre cet item et les mieux placés des autres.

Tableau n°20

LES CAUSES DES TRANSFORMATIONS DES CCAS (n = 39)

Fréquence de sélection des items, tous ordres de classement confondus

La mise en place du dispositif RMI	32
Des initiatives de l'encadrement du CCAS	31
Le constat de dysfonctionnement	26
La volonté du maire	25
La connaissance d'autres expériences de réformes au sein des services publics	14
La démotivation du personnel	13
Un changement d'équipe municipale	12
Un audit	9
Les plaintes des usagers	7

Source : Enquête CREDOC 1992.

Par contre, l'observation de l'histogramme de cet item révèle bien son statut de conjoncture historique, plus que de cause efficiente directe, ce qui est logique. Il arrive assez souvent au 1er ou au 2ème rang, mais plus encore au 3ème. Il fallait encore des volontés capables de modifier concrètement l'institution : "des initiatives de l'encadrement" ou "la volonté du maire". Les initiatives de l'encadrement qui arrivent en 2ème place, par ordre de fréquence (cet item se positionnait au 3ème rang dans les DDASS et au 4ème dans les conseils généraux), sont souvent classées premières et plus encore secondes parmi les causes directes (comme dans les conseils généraux).

La volonté du maire, item dont la fréquence de sélection est moins grande peut se révéler incontournable et particulièrement efficace : le nombre élevé de son positionnement en 1ère place en atteste. A une autre échelle, nettement plus basse, il en va un peu de même du "changement d'équipe municipale" : cet item a été beaucoup moins souvent sélectionné, pourtant dans la moitié des cas, il est placé en 1ère position. On comprend mieux la

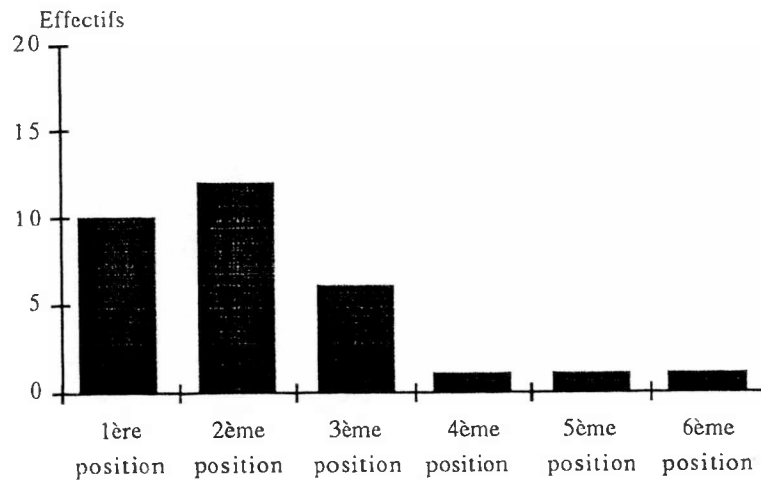
complexité du problème que l'item "le changement de l'équipe municipale" (en réponse à la question sur les étapes de l'évolution des CCAS) nous avait fait apercevoir. Lorsque des changements se produisent, ils peuvent se révéler décisifs. La volonté du maire a un autre statut : première ou seconde, elle est toujours nécessaire.

L'histogramme de l'item "le constat de dysfonctionnements" est très dispersé quant à lui, bien qu'il se situe plutôt dans les premiers rangs. Son observation, sa prise en compte, les conclusions qui en sont tirées dépendent de la volonté des acteurs et de leur capacité d'agir.

Graphique n°18

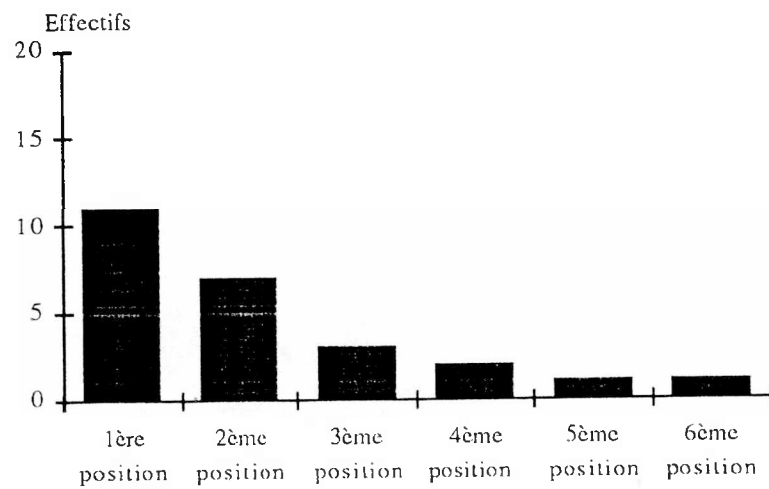
EVENEMENT ET SITUATION AYANT ENTRAINE UNE TRANSFORMATION

LES INITIATIVES DE L'ENCADREMENT



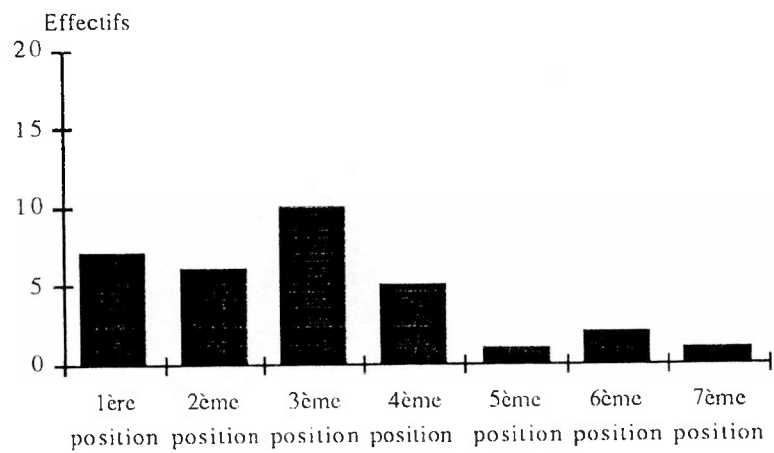
Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°19

LA VOLONTE DU MAIRE

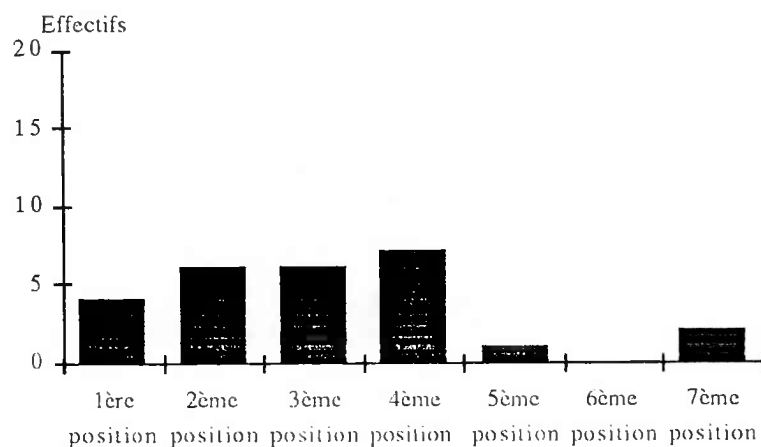
Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°20

LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF

Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°21

LE CONSTAT DE DYSFONCTIONNEMENTS

Source : Enquête CREDOC 1992.

Comme nous le verrons plus précisément en analysant les différentes formes de modernisation entreprises, ces transformations se sont en particulier traduites par l'engagement de travailleurs sociaux dont les effectifs restent, au demeurant, encore modestes dans de nombreux cas.

Tableau n°21

NOMBRE DE TRAVAILLEURS SOCIAUX PAR CCAS (n = 39)

Inférieur à 10	22
De 10 à 29	11
De 30 à 49	4
50 et plus	2

Source : Enquête CREDOC 1992.

Par ailleurs, le mode de participation aux dispositifs partenariaux est une bonne indication du succès ou de l'échec de cette reconversion vers les politiques d'action, voire de traitement social.

Tableau n°22

MODES DE PARTICIPATION DES CCAS AUX DISPOSITIFS PARTENARIAUX (n = 39)

	DSQ	DSU	ZEP	RMI	Actions de développement local
Le CCAS n'y participe pas	7	9	2 2	1	8
Le CCAS y participe sans plus	2 1	1 3	4	9	4
Le CCAS pèse dans les décisions	6	7	1	4	5
Le CCAS joue un rôle moteur	1	-	2	2 1	2

Source : Enquête CREDOC 1992.

Or, la hiérarchie des dispositifs est à peu près la même que pour les DDASS : la participation est particulièrement faible aux ZEP, très diverse, mais rarement intense aux actions de développement local, fréquemment plus grande aux dispositifs de développement social urbain, surtout aux DSQ, et le plus souvent jugée réellement efficace au dispositif RMI.

Si la hiérarchie est proche, les rapports internes sont assez différents et les modes de participation plus fortement contrastés. C'est plus de la moitié des responsables qui estiment que leur CCAS *"joue un rôle moteur"* dans le dispositif RMI. Par contre, la participation aux autres dispositifs est généralement peu intense. Même pour les actions de développement urbain, l'item le plus fréquemment sélectionné reste *"Le CCAS y participe, sans plus"* et l'absence de participation n'est pas rare. Même pour le dispositif RMI, c'est quand même le quart des répondants qui sélectionne l'item *"le CCAS y participe, sans plus"*.

Les CCAS restent donc, dans leur très grande majorité, étroitement spécialisés et ne parviennent généralement pas à trouver leur place dans les dispositifs plus globaux de traitement social.

4 - UNE GRANDE PROXIMITE DES USAGERS, MAIS UNE CAPACITE D'ACTION QUI RESTE FAIBLE

Au cours des entretiens non directifs tous nos interlocuteurs avaient mis en avant l'extrême proximité des CCAS avec les usagers, au sein de collectivités territoriales dont on sait qu'elles font évidemment sens, pourrait-on ajouter.

Par questionnaire, nous avons demandé aux responsables quels étaient, selon eux, les principaux atouts des CCAS, les réponses sont particulièrement significatives. Plus des trois quarts des directeurs qui nous ont répondu ont indiqué la connaissance de la population et de ses besoins.

Leurs énoncés sont des plus éclairants.

"Les CCAS sont des établissements publics rattachés à la plus petite collectivité territoriale, la plus près des administrés. Le CCAS est sur le terrain".

"Connaissance du terrain ; gestion des établissements de proximité ; légitimité municipale".

"La connaissance des besoins et la souplesse d'action".

"Permanence des agents travaillant dans le social public local".

"La proximité à l'usager, grâce à un réseau de services et d'équipements déconcentrés dans les quartiers".

"Par son contact avec la population et les différents acteurs du secteur social, le CCAS est un véritable observatoire qui permet d'élaborer une politique spécifique aux besoins des habitants".

"La connaissance directe (souligné par notre interlocuteur) des problèmes des personnes ; c'est au maire que l'on s'adresse, pas au préfet ni au président du conseil général".

Unanimité donc dans l'estimation de l'atout que constitue l'étroitesse des liens avec la population, même si l'ensemble de ces définitions laisse apparaître des nuances tout à fait notables, lorsqu'il s'agit de qualifier plus précisément l'institution qui, pour les uns, tire plutôt sa légitimité de sa proximité de la municipalité et, pour les autres, de sa qualité de service public.

Alors que la territorialisation de l'action sociale semble bien être à l'ordre du jour, les CCAS pourraient être considérés comme les institutions spécialisées les plus appropriées à la mise en œuvre de l'action sociale. Certains directeurs de centre ne sont pas sans se faire l'écho d'une telle perspective. Mais c'est justement quant à la définition du degré de responsabilité des CCAS que l'ambiguïté des relations entre les mairies et ces derniers revêt toute son importance. En d'autres termes, villes et communes peuvent jouer un très grand rôle, mais quel sera l'acteur principal : ville ou CCAS? Sans parler du problème de la recherche de l'unité de territoire et d'action la plus pertinente.

On se rappelle que nos interlocuteurs au sein de certains conseils généraux soulignaient que les villes ont leur propre politique et pourraient donc être responsables de l'action sociale, solution, au demeurant, déjà prévue, grâce à la formule de la convention. Or, même si cette pratique a connu un certain développement pour le tiers des répondants, les conventions déjà signées ne confient, le plus souvent, aux villes qu'une part relativement secondaire de l'action sociale. Dans les cas inverses, leur mise en œuvre n'est pas simple, surtout lorsque majorités municipales et départementales diffèrent. Il semble que seul un cadre législatif clair puisse régler ces problèmes.

Certains directeurs de CCAS rêvent incontestablement pour l'institution qu'ils dirigent d'une place privilégiée dans la mise en œuvre de l'action sociale.

"Le territoire d'intervention (du CCAS) est limité par celui de la commune -36 000 en France-".

" La création de cet établissement décentralisé qui devrait être aussi déconcentré de l'Etat (préfet, DDASS) dépendrait des besoins recensés, de l'importance des populations concernées, sur un territoire qui pourrait correspondre au quartier d'une commune, à une commune ou au groupement de communes, voire à un canton ou plusieurs cantons".

"Il devrait être chargé de coordonner les interventions avec les associations (contrats d'objectifs) qu'il subventionnerait sur ses ressources propres. Cette mesure ne serait pas un obstacle à la liberté d'association. L'absence de cette prérogative incite tous les ministères "à faire de l'aide sociale", de la "charité publique".

D'autres se contentent plus prosaïquement de rappeler *"qu'il est plus facile de coordonner l'action sociale au plan d'une ville que d'un département".*

On voit que quelques-uns misent sur le développement d'un établissement public, au sens plein du terme, capable de coordonner l'ensemble des politiques sociales, le plus souvent dans le cadre de la commune, mais même parfois au-delà, sur le territoire que l'inter-connexion des problèmes rend le plus évident. On retrouve bien alors l'écho de l'insatisfaction produite par la loi de décentralisation.

Au travers de nombre d'énoncés consacrés au problème du manque d'autonomie, notamment financière, dont ils disposent, nos interlocuteurs regrettent souvent que les CCAS ne soient pas traités comme des interlocuteurs à part entière dans le champ de l'action sociale, comme des établissements publics au sens plein du terme. Ils se plaignent en particulier *"de l'absence de consultation systématique sur les projets de réforme par les instances supra-communales : département, Etat".*

Mais il semble bien que ces directeurs aillent à contre courant, puisque ce sont, en l'état actuel, les villes qui réunissent les compétences dans les domaines de l'urbanisme, du développement économique, etc... et sont, de fait, les plus aptes à mobiliser les moyens nécessaires en matière de traitement social. Sans compter la responsabilité politique directe, à laquelle la décentralisation a donné une importance accrue. Restent alors, cependant, au moins deux problèmes bien distincts : ceux de l'unité territoriale la plus pertinente et celui du rôle spécifique des CCAS, dont la souplesse, corollaire de l'autonomie, reste un atout non négligeable, à condition que la mairie tolère celle-ci. C'est dans la capacité des municipalités à reconnaître l'utilité d'une telle institution très adaptée au partenariat que réside peut-être le vrai problème des CCAS.

Dans leur état actuel cependant, les CCAS qui contiennent bien en germe la potentialité du développement d'un service public réellement déconcentré et spécialisé dans le domaine social, se heurtent en fait à deux difficultés distinctes : l'affirmation du modèle électif comme source de légitimité et de sanction/contrôle des politiques, y compris l'action des services publics et la faiblesse de leurs moyens qui, bien que plus grande encore, est au

demeurant à rapprocher de celle de l'ensemble des services publics à caractère social, confrontés à des approches pluri-disciplinaires qui impliquent les équilibres macro-sociaux et économiques et non pas la seule action sociale, que celle-ci soit plus ou moins traditionnelle ou modernisée.

DEUXIEME PARTIE

**UNE MODERNISATION INEGALEMENT ENGAGEE
ET PARTOUT INACHEVEE**

PREMIER CHAPITRE

**DES ENERGIES ENCORE LARGEMENT ABSORBEES
PAR LES REFORMES DE L'ACTION SOCIALE**

1 - LES DIFFERENTES DIMENSIONS DE LA MODERNISATION DANS LES SERVICES PUBLICS A CARACTERE SOCIAL

Nous avons cherché à saisir les différentes dimensions de la modernisation : celles qui sont communes à l'ensemble du tertiaire, celles qui s'apparentent au management public et à la méthodologie de renouveau du service public, ainsi que celles qui concernent plus spécifiquement les missions des services publics à caractère social.

Dans la première catégorie, nous incluons l'informatisation, le développement de la communication interne et externe, l'amélioration des lieux de travail (rénovation et aménagement des locaux).

Au travers de la deuxième, nous chercherons à appréhender tout à la fois ce qui relève du management public et de la stratégie de revalorisation du service public. Dans cette double perspective, nous avons retenu la promotion des ressources humaines. Le développement des responsabilités, la définition des missions et des responsabilités individuelles, la prévision des objectifs et l'évaluation des résultats, les réformes des modes de gestion financière.

Il va sans dire que le sens donné à ces modalités de réforme pourra varier quelque peu d'une institution à l'autre, selon qu'elle est plus proche ou plus éloignée du pôle étatique. On pourrait ainsi faire l'hypothèse que la promotion des ressources humaines avait plutôt, au sein des DDASS, le sens d'une valorisation et pourrait ailleurs commencer à prendre celui d'une affectation des personnels en fonction de leurs compétences spécifiques. De fait, le problème est plus complexe. Tout d'abord, toutes les institutions butent sur le statut des fonctionnaires : concours et rangs hiérarchiques prédominent encore partout sur le lien entre affectations et compétences "secondaires", liées à la carrière spécifique, notamment. Tout juste les directions de l'action sociale au sein des conseils généraux se sont-elles parfois dotées de chargés de mission qui échappent à cette règle. Il est cependant vrai que DDASS et villes travaillent parfois avec des associations, avec lesquelles elles entretiennent des liens privilégiés et au sein desquelles des modes de recrutement de contractuels autorisent des formes de sélection professionnelle tout à fait différentes. Mais nous sortons là du champ spécifique de notre recherche. Même au sein des DDASS, les entretiens non

directifs nous ont montré que les directeurs qui ont pratiquement tous suivi des stages de formation au management public, tiennent beaucoup plus souvent compte des qualités individuelles spécifiques de leurs personnels : cela s'est en particulier manifesté lors de la mise en place de projets de service, justement. Par ailleurs, l'enrichissement des tâches des cadre B, voire C, lié en particulier à la mise en place du dispositif RMI et au manque de personnel trouve souvent sa limite au sein des DDASS, dans l'impossibilité de leur assurer des modes de rétribution appropriés. Le problème se pose d'ailleurs sous des formes très voisines au sein des CCAS et même des conseils généraux, au point que lorsqu'une forme d'intéressement a été mise en place, elle sert parfois surtout à résoudre ce type de problème.

Même dualité pour la prévision des objectifs et l'évaluation des résultats : nous risquons de rencontrer plus souvent, au sein des DDASS, un processus plus collectif lié à la pratique des projets de service et surtout orienté vers les objectifs, encore que le mode de rédaction ait pu parfois y être de fait assez rapide, et, ailleurs, le souci d'une définition plus stricte d'objectifs dont le souci premier sera celui de l'évaluation, surtout dans les conseils généraux. Dans tous les cas, enfin, l'importance des obligations légales réduit de beaucoup la marge de manœuvre en matière de définition des objectifs.

Il est, par ailleurs, certain que "le développement des responsabilités" peut s'entendre dans le sens plutôt collectif qui lui est donné par la circulaire Rocard, mais nous lui avons adjoint la définition précise des missions et des responsabilités individuelles qui correspond mieux à l'approche du management public. Par ailleurs, nous avons cherché à pallier à cette ambiguïté qui est de toute manière inhérente à la conjoncture en complétant notre questionnement par la demande adressée à nos interlocuteurs de définir eux-mêmes le management public.

Enfin, grâce à la troisième catégorie, nous cherchons plutôt à appréhender le traitement des exigences propres aux services publics à caractère social, ainsi que les spécificités de leur mode de fonctionnement et d'organisation de leurs formes d'intervention. En outre, nous nous efforcerons de distinguer ce qui tient aux modalités de mise en œuvre de l'action sociale et aux conceptions sous-tendues par celles-ci, d'une part, et, de l'autre, ce qui relève des problèmes d'organisation des services, telle la réorganisation des services centraux, au sein des conseils généraux.

Les réformes qui cherchent à répondre aux exigences propres aux services publics à caractère social constituent un domaine d'investigation extrêmement riche.

Ainsi, les entretiens non directifs que nous avons réalisés nous avaient confirmé l'importance du phénomène partenarial pour l'ensemble de ces services ; cette pratique est certes une constante dans le champ du social, mais elle a été vivement renforcée et réactualisée par la mise en place des grands dispositifs d'insertion et de développement social qui viennent bouleverser les pratiques professionnelles comme les relations entre institutions. Nous avons donc décidé de considérer le développement de la concertation et du partenariat comme une des modalités rénovatrices. Dans cette même catégorie nous avons inclus des actions réformatrices propres à certaines catégories d'institutions, telles que la réorganisation de l'aide sociale à l'enfance ou de la polyvalence au sein des conseils généraux. Mais aussi les tentatives d'accroissement de la pluridisciplinarité au sein des DDASS¹ qui ne correspondaient pas seulement à une exigence d'ordre fonctionnel, mais également à une conception "transversale" de l'action qui n'a fait que se développer depuis qu'une telle orientation avait été prise. Il en va bien évidemment de même de la restructuration territoriale de l'action sociale au sein des conseils généraux et des CCAS.

La professionnalisation du personnel au sein de ces derniers pourrait être regardée comme une modalité de l'accroissement des compétences, mais le recrutement de travailleurs sociaux, principal objectif désigné par cette notion "indigène", ainsi que la formation à l'action sociale qui accompagne souvent celui-ci sont bien plutôt des composantes essentielles de la réorganisation de l'action sociale ; elles constituent des sortes de mises à niveau des CCAS par rapport aux autres institutions.

Quant à l'amélioration de l'accueil des usagers, elle prend un sens tout particulier dans les services publics à caractère social, puisqu'elle y est partie intégrante des méthodologies de suivi et de traitement social. Elle revêt surtout une grande importance dans les CCAS et les conseils généraux qui, les uns comme les autres, pratiquent une action sociale de terrain, alors que cette dernière est devenue résiduelle dans les DDASS. Nous considérons donc que cette modalité de réforme relève de la catégorie spécifique de la rénovation des services publics à caractère social, bien qu'elle soit explicitement présente dans la circulaire dite Rocard.

Ces distinctions auront surtout le mérite de nous permettre de cerner les orientations retenues par les différentes catégories d'institutions : modernisation de type tertiaire, management public et/ou modalités spécifiques liées à leur fonction sociale, et, donc, de qualifier leurs points forts comme leurs faiblesses.

¹ Lettre ministérielle du 4 février 1985.

Il ne faut cependant pas s'enfermer dans des distinctions trop rigides entre ces différentes catégories. Ainsi, l'emménagement dans de nouveaux locaux peut se situer à l'intersection de la recherche de l'amélioration de l'image, du souci du confort du personnel et de celui de l'accueil des usagers, même si il n'est dans chaque cas qu'un instrument parmi d'autres. De même, la communication externe peut tout à la fois contribuer à modifier l'image des services considérés, ce qui est d'ailleurs vrai de toute entreprise ou institution, et contribuer à accroître l'information des usagers et des usagers potentiels comme la praticabilité du services et donc augmenter les qualités fonctionnelles de services publics à caractère social. Quant à l'amélioration de la communication interne, elle est sensée améliorer le mode de fonctionnement des services, atténuer certains de leurs défauts bureaucratiques et contribuer indirectement à la gestion des ressources humaines, à la responsabilisation et à la définition des missions et des responsabilités individuelles, en créant des circuits de communication plus directs, plus informatifs et mieux adaptés à une action plus dynamique, mais elle est aussi une condition de la transversalité et de la pluridisciplinarité.

2 - REFORMES ENTREPRISES ET REPRESENTATIONS DES REFORMES

Grâce à une question formulée de manière identique pour toutes les institutions, nous avons demandé à nos différentes catégories d'interlocuteurs d'indiquer, parmi un choix d'items, les réformes effectivement mises en œuvre.

Même si les items proposés étaient largement communs, il était aussi tenu compte, bien évidemment, des problèmes particuliers, dont nous pensions qu'ils avaient été susceptibles de mobiliser les différentes institutions concernées : en premier lieu, la réorganisation des services centraux pour les services d'action sociale au sein des conseils généraux dont on a pu dire parfois qu'après la décentralisation, ils étaient devenus des services sans chefs ou des corps sans tête. Au sein des CCAS, ces items portaient sur l'amélioration des relations avec les usagers, la professionnalisation du personnel et la mise en place des plans de formation, toutes exigences semblant devoir résulter des nécessités de réforme en profondeur qui s'imposent à l'action sociale au sein de ces établissements publics, pour les rendre capables de répondre à la pluralité et à la gravité des nouvelles demandes. Pour les DDASS, nous avons voulu tester le développement de la

pluridisciplinarité, réforme qui leur avait été imposée par le ministère, ainsi que le renforcement de l'encadrement et de la proportion de personnel qualifié, perspective cohérente avec la vocation d'administration de mission qui semblait leur être impartie par le ministère, comme avec le souci de peser plus lourd dans le cadre départemental qui s'était exprimé, ô combien !, au cours des entretiens.

Les items communs à l'ensemble des questionnaires devaient surtout nous permettre, quant à eux, de cerner la modernisation de type tertiaire, ainsi que les réformes qui s'apparentent au management public et/ou à la méthodologie de revalorisation du service public : équipement bureaucratique et informatique, développement de la communication interne comme externe, rénovation et aménagement des locaux, pour la première série, mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats, gestion des ressources humaines et définition précise des missions et des responsabilités individuelles pour la seconde

Par ailleurs, il nous a semblé qu'outre l'indication des réformes effectivement entreprises, le fait de retenir des items, de les sélectionner, que la réponse soit ou non positive, peut être considéré comme un bon indicateur de la représentation que les responsables se font du type de réforme qu'ils convient d'entreprendre ; une telle sélection des items révèle jusqu'à quel point les différents discours réformateurs ont été entendus, font sens, dans quelle mesure les responsables se les sont appropriés et ont fini par considérer qu'il s'agissait de mesures suffisamment importantes pour qu'il convienne d'indiquer si elles ont ou non été mises en œuvre.

Tableau n°23
LES REFORMES ENTREPRISES ET LES REPRESENTATIONS DE LA REFORME
DDASS (n = 76)

	Modalités de transformation effectivement mises en œuvre		Total des réponses	Classement des items en fonction	
	Oui	Non		du nombre de réponses positives	du nombre de réponses (oui + non)
a) Equipement bureautique, informatique	66	1	67	1er	1er
b) Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats	28	31	59	10ème	7ème
c) Développement de la communication interne	56	8	64	3ème	3ème
d) Développement de la communication externe	46	17	63	5ème	4ème
e) Rénovation et aménagement des locaux	53	13	66	4ème	2ème
f) Concertation, partenariat avec des institutions extérieures	59	4	63	2ème	4ème
g) Gestion des ressources humaines	44	10	54	6ème	10ème
dont :					
h) Renforcement de l'encadrement et de la proportion de personnel qualifié	32	23	55	9ème	8ème
i) Pluridisciplinarité	40	15	55	8ème	9ème
j) Définition précise des missions et des responsabilités individuelles	45	15	60	7ème	6ème

Source : Enquête CREDOC 1992.

Tableau n°24
LES REFORMES ENTREPRISES ET LES REPRESENTATIONS DE LA REFORME
CONSEILS GENERAUX (n = 44)

	Modalités de transformation effectivement mises en œuvre		Total des réponses	Classement des items en fonction	
	Oui	Non		du nombre de réponses positives	du nombre de réponses (oui + non)
a) Réorganisation des services centraux	30	7	37	5ème	5ème
b) Réorganisation de la polyvalence	36	1	37	2ème	5ème
c) Réorganisation de l'ASE	28	10	38	6ème	4ème
d) Equipement bureautique, informatique	40	0	40	1er	1er
e) Modification des règles de gestion financière	14	19	33	10ème	10ème
f) Développement de la communication interne	26	11	37	7ème	5ème
g) Développement de la communication externe	21	14	35	8ème	9ème
h) Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats	21	13	40	8ème	1er
i) Rénovation et aménagement des locaux	33	7	40	4ème	1er
j) Concertation, partenariat avec des institutions extérieures	34	3	37	3ème	5ème
k) Gestion des ressources humaines	12	20	32	11ème	11ème

Source : Enquête CREDOC 1992.

Tableau n°25
LES REFORMES ENTREPRISES ET LES REPRESENTATIONS DE LA REFORME
 CCAS (n = 39)

	Modalités de transformation effectivement mises en œuvre		Total des réponses	Classement des items en fonction	
	Oui	Non		du nombre de réponses positives	du nombre de réponses (oui + non)
a) Equipement bureautique, informatique	38	0	38	1er	1er
b) Modification des règles de gestion financière	9	19	28	12ème	9ème
c) Développement de la communication interne	26	6	32	6ème	4ème
d) Développement de la communication externe	24	7	31	7ème	6ème
e) Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats	18	11	29	11ème	8ème
f) Rénovation et aménagement des locaux	28	6	34	5ème	2ème
g) Concertation, partenariat avec des institutions extérieures	29	2	31	4ème	6ème
h) Amélioration des relations avec les usagers	30	2	32	2ème	4ème
i) Professionnalisation du personnel (formation à l'action sociale, recrutement de travailleurs sociaux ...)	30	4	34	2ème	2ème
j) Gestion des ressources humaines	21	7	28	9ème	9ème
dont :					
k) Définition précise des missions et des responsabilités individuelles	20	5	25	10ème	12ème
l) Plans de formation	24	4	28	7ème	9ème

Source : Enquête CREDOC 1992.

LES REFORMES ENTREPRISES

CLASSEMENT DES ITEMS PAR ORDRE DE FREQUENCE DES REPONSES POSITIVES

DDASS

- 1^{er} Equipement bureautique, informatique,
- 2^{ème} Concertation, partenariat avec des institutions extérieures,
- 3^{ème} Développement de la communication interne,
- 4^{ème} Rénovation et aménagement des locaux,
- 5^{ème} Développement de la communication externe,
- 6^{ème} Gestion des ressources humaines,
- 7^{ème} Définition précise des missions et des responsabilités individuelles,
- 8^{ème} Pluridisciplinarité,
- 9^{ème} Renforcement de l'encadrement et de la proportion de personnel qualifié,
- 10^{ème} Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats.

CONSEILS GENERAUX

- 1^{er} Equipement bureautique, informatique,
- 2^{ème} Réorganisation de la polyvalence,
- 3^{ème} Concertation, partenariat avec des institutions extérieures,
- 4^{ème} Rénovation et aménagement des locaux,
- 5^{ème} Réorganisation des services centraux,
- 6^{ème} Réorganisation de l'ASE,
- 7^{ème} Développement de la communication interne,
- 8^{ème} Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats,
Développement de la communication externe,
- 10^{ème} Modification des règles de gestion financière,
- 11^{ème} Gestion des ressources humaines.

CCAS

- 1^{er} Equipement bureautique, informatique,
- 2^{ème} Amélioration des relations avec les usagers,
Professionnalisation du personnel,
- 4^{ème} Concertation, partenariat avec les institutions extérieures,
- 5^{ème} Rénovation et aménagement des locaux,
- 6^{ème} Développement de la communication interne,
- 7^{ème} Développement de la communication externe,
Plan de formation,
- 9^{ème} Gestion des ressources humaines,
- 10^{ème} Définition précise des missions et des responsabilités individuelles,
- 11^{ème} Prévision des objectifs et évaluation des résultats,
- 12^{ème} Modification des règles de gestion financière.

LES REPRESENTATIONS DE LA REFORME

CLASSEMENT DES ITEMS

PAR ORDRE DE FREQUENCE DES REPONSES POSITIVES ET NEGATIVES

DDASS

- 1^{er} Equipement bureautique, informatique,
- 2^{ème} Rénovation et aménagement des locaux,
- 3^{ème} Développement de la communication interne,
- 4^{ème} Développement de la communication externe,
Concertation, partenariat avec des institutions extérieures,
- 6^{ème} Définition précise des missions et des responsabilités individuelles,
- 7^{ème} Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats,
- 8^{ème} Renforcement de l'encadrement et de la proportion de personnel qualifié,
- 9^{ème} Pluridisciplinarité,
- 10^{ème} Gestion des ressources humaines

CONSEILS GENERAUX

- 1^{er} Equipement bureautique, informatique,
Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats,
Rénovation et aménagement des locaux,
- 4^{ème} Réorganisation de l'ASE,
- 5^{ème} Réorganisation des services centraux,
Réorganisation de la polyvalence,
Concertation, partenariat avec des institutions extérieures,
Développement de la communication interne,
- 9^{ème} Développement de la communication externe,
- 10^{ème} Modification des règles de gestion financière,
- 11^{ème} Gestion des ressources humaines.

CCAS

- 1^{er} Equipement bureautique, informatique,
- 2^{ème} Professionnalisation du personnel,
Rénovation des locaux,
- 4^{ème} Développement de la communication interne,
Amélioration des relations avec les usagers,
- 6^{ème} Partenariat,
Développement de la communication externe,
- 8^{ème} Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats,
Gestion des ressources humaines,
- 10^{ème} Modification des règles de gestion financière,
Plan de formation,
- 12^{ème} Définition précise des missions et des responsabilités individuelles.

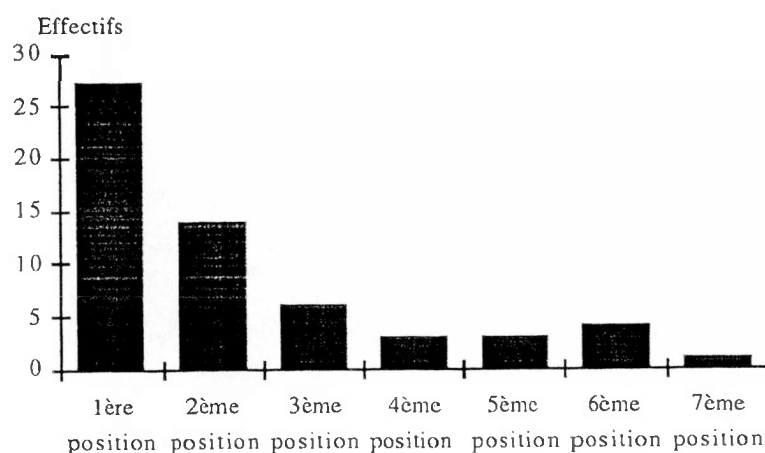
2-1. La modernisation, d'abord une informatisation

C'est incontestablement "l'équipement bureautique et informatique" qui a le plus fréquemment mobilisé les énergies au cours de ces dernières années. Il a effectivement été mis en œuvre dans 40 des 40 conseils généraux qui ont répondu à cette question, dans 38 sur 38 CCAS, 66 sur 67 DDASS. Voilà qui est massif. De plus, lorsqu'il s'agit de classer les réformes entreprises selon leur impact, l'informatique et la bureautique sont classées à la 1ère, 2ème ou 3ème position dans plus des trois quarts des villes, de quatre cinquièmes des DDASS et de près de la moitié des conseils généraux, mais c'est incontestablement que là son impact relatif est jugé le moins important.

Graphique n°22

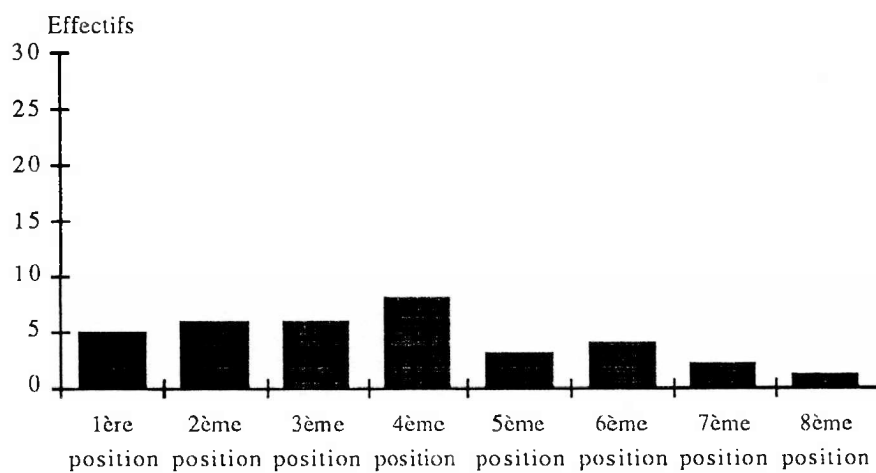
IMPACT DE L'EQUIPEMENT BUREAUTIQUE ET INFORMATIQUE

DDASS



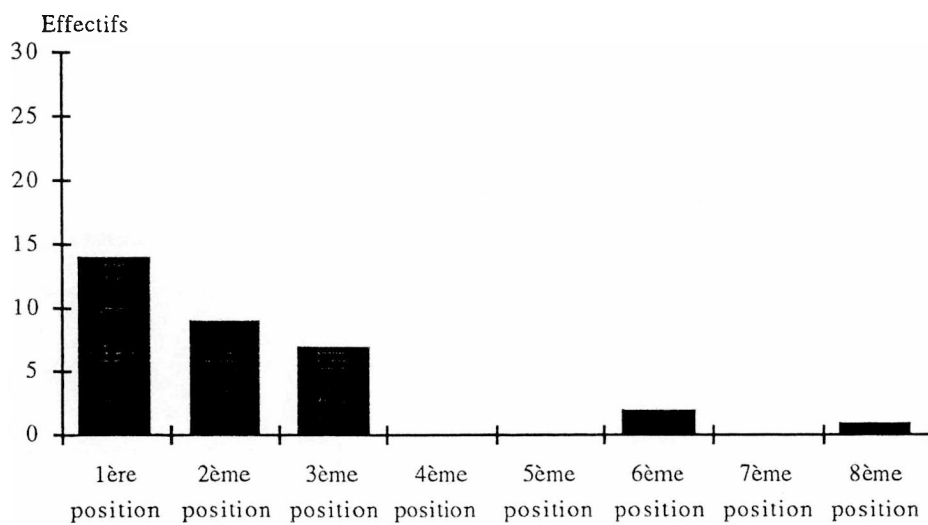
Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°23

CONSEILS GENERAUX

Source : Enquête CREDOC 1992.

Graphique n°24

CCAS

Source : Enquête CREDOC 1992.

2-2. Les exigences de l'action sociale : partout jugées importantes, elles captent les énergies et, dans les CCAS, constituent une priorité d'action absolue

Au sein des CCAS, en effet, l'attention des responsables interrogés a incontestablement été vivement retenue par les items qui correspondaient le mieux, en l'état actuel, à des modalités de réforme des services publics à caractère social : la professionnalisation du personnel (recrutement de travailleurs sociaux et formation à l'action sociale) qui, pour la fréquence des réponses positives et négatives, vient en second, après l'informatisation, conjointement avec la rénovation des locaux ; l'amélioration des relations avec les usagers qui se situe en 4ème position, comme la communication interne, et, enfin, le partenariat qui se trouve sélectionné en 5ème position.

Mais si l'on ne considère que les mesures effectivement prises, les réformes de l'action sociale apparaissent comme une priorité absolue : professionnalisation du personnel et amélioration des relations avec les usagers se classent, en effet, toutes deux en seconde position -après l'informatisation-, alors que le partenariat se situe au 4ème rang, juste après les instruments propres à améliorer la mise en œuvre de l'action sociale, l'écart quantitatif étant tout à fait négligeable. De telles réformes ont concerné plus des trois-quarts des répondants.

Bien que de manière moins spectaculaire, le même phénomène se reproduit dans les conseils généraux et même les DDASS. En effet, lorsqu'il s'agit de la prise en compte des items par les responsables de l'action sociale au sein des conseils généraux, tout ce qui a trait à sa réorganisation se trouve in fine regroupé dans une position médiane : celle de l'aide sociale à l'enfance (en 4ème position) et sur le même plan (5ème rang), celle de la polyvalence et celle des services centraux ainsi que le partenariat auxquels se trouve joint le développement de la communication interne. Mais lorsque les responsables indiquent les actions effectivement menées, on s'aperçoit que la réorganisation de la polyvalence occupe une position privilégiée, puisqu'elle vient en seconde position, juste après l'équipement bureautique et informatique et a mobilisé 36 des 40 répondants. Il en va presque de même du partenariat (qui se classe au 3ème rang et a concerné 34 des 40 répondants), alors que la réorganisation des services centraux et de l'aide sociale à l'enfance se situent toujours dans une position médiane (respectivement 5ème et 6ème positions) mais a tout de même été mise en œuvre dans près des trois-quarts des cas.

Si les DDASS ne sont plus que résiduellement concernées par l'action sociale auprès des usagers, elles le sont toujours fortement par sa mise en œuvre : or, le partenariat est bien un item que l'on prend souvent en considération (4ème position), mais, surtout, c'est après l'équipement bureautique et informatique, celui que l'on choisit le plus souvent, lorsqu'il s'agit d'indiquer les réformes déjà réalisées et il concerne la presque totalité des répondants. Par contre, la pluridisciplinarité paraît n'avoir guère plus mobilisé les énergies (8ème position) qu'elle n'aurait retenu l'attention. Pourtant un sujet voisin a souvent été abordé parmi les atouts des DDASS pour rappeler que la variété des compétences était une richesse. Mais il est vrai que nombre de directeurs se sont également plaints du défaut de synergie ou de la faiblesse des approches transversales, empêchées, d'après eux, par la lourdeur des tâches de gestion et par le manque d'initiative du ministère dans ces domaines. De plus, les deux sujets sont quelque peu distincts. Les directeurs parlent de la richesse des compétences et non pas de l'organisation de la pluridisciplinarité, telle qu'elle avait été prévue par le ministère. Par ailleurs, le renforcement de l'encadrement qui paraissait correspondre à une exigence forte au sein des DDASS, comme de l'administration centrale n'a pu être réalisé que dans un nombre très limité de cas et les réponses à cet item sont relativement peu fréquentes.

2-3. La modernisation de type tertiaire : des progrès conséquents, bien qu'inégaux ; plus encore, des problèmes qui forcent l'attention

Si l'on met à part l'équipement informatique dont on peut dire que c'est lui qui marque vraiment la dernière décennie, avec un retard non négligeable sur les entreprises, surtout les plus grandes, on assiste avec la modernisation de type tertiaire à un phénomène à peu près inverse de celui qui caractérise les réformes de l'action sociale. Ces dernières, en effet, mobilisent les énergies plus encore qu'elles ne focalisent les jugements, alors que les réformes modernisatrices captent plus nettement encore l'attention qu'elles ne parviennent réellement à entrer dans les faits.

Mais la situation varie beaucoup d'une institution à l'autre, comme la place des différents items.

Un exemple frappant cependant, la rénovation et l'aménagement des locaux est partout l'item qui retient le plus l'attention, après l'équipement bureautique et informatique, mais parmi les réformes dont nos interlocuteurs indiquent qu'elles ont

effectivement été mises en œuvre, elles ne viennent plus qu'en 4ème position dans les DDASS et même les conseils généraux et en 5ème dans les CCAS.

C'est incontestablement les DDASS qui semblent avoir porté le plus d'attention aux communications interne et externe et y avoir consacré le plus d'efforts. L'une et l'autre occupent pratiquement le même rang pour la fréquence des réponses et pour la mention d'une action entreprise : le 3ème pour la communication interne, respectivement le 4ème (lorsqu'il s'agit de la fréquence des réponses) et le 5ème (s'agissant des actions entreprises) pour la communication externe. Il n'en reste pas moins que le nombre de directions concernées varie grandement : la communication interne a été développée dans 56 DDASS, l'externe dans 46, soit respectivement plus des trois-quarts et les deux-tiers de l'ensemble, mais ce sont 64 responsables qui portent une attention privilégiée à la communication interne, 63 à la communication externe.

Bien qu'avec une moindre fréquence, les communications interne et externe suscitent également de l'intérêt dans les CCAS, elles se situent respectivement en 4ème et 6ème positions dans l'ordre des items sélectionnés, mais n'arrivent plus qu'aux 6ème et 7ème rangs, lorsque nos interlocuteurs précisent quelles actions ont été menées. Elles en ont tout de même concerné 26 pour la communication interne et 24 pour l'externe sur des 38 répondants ces questions, soit environ les deux-tiers de l'ensemble.

Le même phénomène se reproduit dans les conseils généraux bien que la communication y occupe une position nettement moins privilégiée : elle arrive en 8ème et 9ème positions dans l'ordre de fréquence des réponses et aux 7ème et 8ème rangs, s'agissant des réformes effectuées. Mais, pris isolément, ces classements sont partiellement trompeurs. En effet, si l'on s'en tient aux nombres, ce sont 37 et 35 des responsables de conseils généraux qui donnent une réponse positive ou négative sur les items qui ont trait à la communication interne et externe, pour 32 et 31 responsables de CCAS. En ce qui concerne les réponses positives, les communications interne et externe sont mentionnées comme telles dans 26 pour la première, 21 pour la seconde, des conseils généraux et respectivement 26 et 24 des CCAS, on l'a vu. Des résultats donc presque identiques.

Par contre, la manière de répondre diffère assez grandement dans les deux types d'institutions. De fait, les responsables de l'action sociale au sein des conseils généraux réagissent beaucoup plus fréquemment, positivement ou négativement, à la presque totalité des items : l'écart est seulement de 8 entre l'équipement informatique qui suscite le plus de réponses (40) et la gestion des ressources humaines qui en recueille le moins (32), alors

qu'il est de 13 pour les CCAS, entre l'équipement informatique (38) et la définition précise des missions et des responsabilités individuelles (25).

2-4. Le management public : encore un parent pauvre mais des idées qui progressent, cependant. Le vif intérêt porté à l'évaluation dans les DDASS et surtout les conseils généraux

Si l'on considère les seules réformes effectivement entreprises, le management public qui correspond aussi à une partie des principaux axes de la stratégie de renouveau du service public y fait incontestablement figure de parent pauvre. Il convient cependant de nuancer le propos tant selon les institutions que selon les différents instruments rénovateurs qui ont d'ailleurs eux-mêmes des significations assez différentes.

Tableau n°26

LES REFORMES DE MANAGEMENT PUBLIC EFFECTIVEMENT MISES EN ŒUVRE

	DDASS (n = 76)		CONSEILS GENERAUX (n = 44)		CCAS (n = 39)	
	Nombre de réponses positives	Rang des items	Nombre de réponses positives	Rang des items	Nombre de réponses positives	Rang des items
Définition précise des missions et des responsabilités individuelles	45	7ème	-	-	20	10ème
Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats	28	10ème	21	8ème	18	11ème
Modification des règles de gestion financière	-	-	14	10ème	9	12ème
Gestion des ressources humaines	44	6ème	12	11ème	21	9ème

Source : Enquête CREDOC 1992.

Les entretiens non directifs nous avaient rendus particulièrement sensibles aux problèmes posés par les modalités de mise en œuvre de la modernisation au sein des DDASS.

Il est, en effet, certain qu'une méthodologie de la modernisation identique pour tous les ministères n'était pas nécessairement la démarche la mieux adaptée. Ainsi, la gestion des ressources humaines ne constituait pas forcément la meilleure réponse possible à la crise de l'inspection des affaires sanitaires et sociales qui est celle, bien spécifiquement administrative, de l'organisation statutaire d'une carrière. De même, ne règle-t-elle pas le problème de la rétribution des agents des catégories B et C qui voient leurs tâches s'alourdir, en même temps que s'enrichir.

Il faut incontestablement tenir compte de la conjoncture marquée par les revendications des inspecteurs et par l'expérimentation des DRISS, il reste cependant qu'au cours des entretiens non directifs, nos interlocuteurs étaient beaucoup plus prolixes sur les difficultés internes et externes des DDASS : faiblesse de leurs ressources, en hommes notamment, place institutionnelle, que pour traiter de la modernisation, même lorsqu'ils avaient rédigé un projet de service; une certaine exaspération vis-à-vis de l'administration centrale dont l'entretien approfondi est propre à faciliter l'expression n'y est sans doute pas étrangère.

Nous pensons que le comptage statistique nous permettrait de rétablir partiellement l'équilibre. Malgré l'agacement suscité par son côté "agit prop", la stratégie de modernisation n'est pas restée sans effet. Bien au contraire. Les réformes menées dans certains domaines, a fortiori en comparaison de la situation qui prévaut dans les autres institutions. En particulier, la gestion des ressources humaines a fréquemment été entreprise, soit dans près des deux-tiers des cas ; c'est beaucoup plus que la vision pessimiste des problèmes d'effectifs et de statuts exprimés dans les entretiens ne l'aurait laisser supposer ; Il en va de même de la redéfinition précise des missions et des responsabilités individuelles (deux-tiers des répondants également), mais nous avons déjà noté qu'elle avait souvent été un corollaire obligé de la nécessaire réorganisation consécutive à la décentralisation, sans que les contraintes d'effectifs aient cependant permis le renforcement des directions ni l'accroissement de personnel qualifié souvent souhaité. Mais c'est aussi un problème souvent traité dans les projets de service.

Compte tenu de la rigidité qui prévaut encore en matière de finances publiques, nous n'avons pas, dans les DDASS, posé de question sur la modification des règles de gestion financière. Par ailleurs, comme notre analyse qualitative nous avait permis de le supposer, prévision des objectifs et évaluation des résultats restent réellement des parents pauvres au sein des DDASS. La fréquence des mesures prises en ce domaine représente très nettement

moins de la moitié de celles qui concernent le développement bureautique et informatique, au demeurant tout à fait spécifique par son caractère massif, mais également de celles qui concernent le partenariat (2ème rang, pour ce qui est de la fréquence) et la moitié de celles qui concernent la communication interne (3ème position).

La hiérarchie des priorités est presque inverse au sein des conseils généraux. C'est incontestablement la mise en place des instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats qui a mobilisé le plus d'énergie. Le nombre de réponses positives se situe dans un rapport supérieur à 2 sur 3 par rapport à l'équipement bureautique et informatique. La modification des règles de gestion financière et, a fortiori, la gestion des ressources humaines sont de fait les réformes qui ont été le moins souvent entreprises. Il convient cependant de souligner que le rapport reste aux alentours de 1 à 3, si l'on compare la fréquence de ces réformes avec celle de l'équipement bureautique et informatique.

Dans les CCAS, tous les items qui correspondent spécifiquement au management public viennent en dernière position, mais conservent cependant des scores assez élevés (environ la moitié des répondants), sauf le dernier, la modification des règles de gestion financière.

Il va sans dire que si l'on veut maintenant considérer les mesures prises sous l'angle de la méthodologie de renouveau de service public et si l'on réintroduit ce qui tient à l'amélioration de l'accueil et du service rendu aux usagers, autre grand axe de cette méthodologie, on obtient une toute autre image, puisque ces deux réformes ont, au contraire, été appliquées avec une fréquence toute particulière. Il en va d'ailleurs de même de la réorganisation de la polyvalence au sein des conseils généraux.

Si l'on compare maintenant les indications de réformes entreprises avec la fréquence selon laquelle nos interlocuteurs ont considéré les items, on constate que, comme la modernisation de type tertiaire, les réformes qui relèvent du management public ont plus souvent retenu l'attention qu'elles n'ont été effectivement pratiquées. Ceci est cependant nettement plus inégalement vrai selon les types de réformes et les institutions que pour la modernisation de type tertiaire.

Tableau n°27

LE MANAGEMENT PUBLIC DANS LES REPRESENTATIONS DE LA REFORME

	DDASS (n = 76)		CONSEILS GENERAUX (n = 44)		CCAS (n = 39)	
	Nombre de réponses	Rang des items	Nombre de réponses	Rang des items	Nombre de réponses	Rang des items
Définition précise des missions et des responsabilités individuelles	60	6ème	-	-	25	12ème
Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats	59	7ème	40	1er	29	10ème
Modification des règles de gestion financière	-	-	33	10ème	28	8ème
Gestion des ressources humaines	54	9ème	32	11ème	28	8ème

Source : Enquête CREDOC 1992.

Dans les DDASS, la définition précise des missions et des responsabilités individuelles reste presque à la même place. Par contre, phénomène particulièrement intéressant, la place des deux autres items se trouve intervertie. Si la gestion des ressources humaines est assez souvent indiquée comme une réforme déjà entreprise, elle ne suscite qu'un taux relativement faible de jugements -c'est l'un des plus bas-. A l'inverse, si la mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats est la réforme la moins souvent entreprise, elle suscite un taux nettement plus fréquent de réponses : elle se situe au 10ème rang des réformes entreprises, mais au 6ème des taux de réponses.

La place de cette réforme rationalisatrice varie de manière encore beaucoup plus étonnante dans les conseils généraux : se situant déjà au 8ème rang des réformes entreprises, avec le nombre de 21, tout à fait respectable, elle passe au 1er rang des taux de réponses.

Rien d'aussi spectaculaire dans les CCAS, seul phénomène notable : la modification des règles de gestion financière qui arrive au dernier rang des réformes entreprises, avec un nombre de réponses positives aussi faible que distant de ceux agrégés sur les autres items, se

situe au 8ème rang pour la fréquence des réponses positives et un nombre de réponses très peu distant de celui suscité par d'assez nombreux items.

3 - DES REFORMES MASSIVEMENT INACHEVEES

Il est certain que la plupart de ces réformes constituent des procès qui doivent constamment évoluer : il en va de toute évidence ainsi du partenariat, mais l'informatique, par exemple, est trop évolutive pour qu'on puisse vraiment considérer l'équipement comme achevé.

Il reste cependant frappant de constater l'unanimité des responsables à considérer les réformes inachevées dans toutes les institutions et quel que soit le sujet. Tout juste peut-on constater qu'environ un tiers des directeurs de l'action sociale au sein des conseils généraux considèrent que la réorganisation des services centraux et celle de l'aide sociale à l'enfance ont été menées à leur terme ; un peu moins pour l'aménagement des locaux.

De même, dans les DDASS, l'aménagement des locaux est parfois jugé achevé, mais cela ne concerne de fait qu'un petit tiers des répondants.

Tableau n°28
LES REFORMES INACHEVEES DANS LES DDASS
 (n = 76)

	Actions achevées	
	Oui	Non
Equipement bureautique, informatique	9	50
Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats	3	27
Développement de la communication interne	6	42
Développement de la communication externe	2	38
Rénovation et aménagement des locaux	24	24
Concertation, partenariat avec des institutions extérieures	5	38
Gestion des ressources humaines	3	27
dont :		
renforcement de l'encadrement et de la proportion de personnel qualifié	2	29
Pluridisciplinarité	7	25
Définition précise des missions et des responsabilités individuelles	11	26

Source : Enquête CREDOC 1992.

Tableau n°29
**LES REFORMES INACHEVEES DANS LES SERVICES D'ACTION SOCIALE
 DES CONSEILS GENERAUX**
 (n = 44)

	Actions achevées	
	Oui	Non
Réorganisation des services centraux	13	18
Réorganisation de la polyvalence	8	23
Réorganisation de l'ASE	13	16
Equipement bureautique, informatique	3	34
Modification des règles de gestion financière	6	9
Développement de la communication interne	5	18
Développement de la communication externe	4	18
Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats	1	21
Rénovation et aménagement des locaux	10	22
Concertation, partenariat avec des institutions extérieures	4	26
Gestion des ressources humaines	2	13

Source : Enquête CREDOC 1992.

Tableau n°30
LES REFORMES INACHEVEES DANS LES CCAS
 (n = 39)

	Actions achevées	
	Oui	Non
Equipement bureautique, informatique	8	19
Modification des règles de gestion financière	7	1
Développement de la communication interne	1	19
Développement de la communication externe	0	17
Mise en place d'instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats	2	12
Rénovation et aménagement des locaux	7	13
Concertation, partenariat avec des institutions extérieures	1	15
Amélioration des relations avec les usagers	2	20
Professionnalisation du personnel (formation à l'action sociale, recrutement de travailleurs sociaux ...)	2	19
Gestion des ressources humaines	2	4
dont :		
Définition précise des missions et des responsabilités individuelles	3	12
Plans de formation	2	4

Source : Enquête CREDOC 1992.

DEUXIEME CHAPITRE

LE DESIR DE MODERNISATION ET DE RATIONALISATION

1 - LES OBJECTIFS DES REFORMES : UNE ORGANISATION TERRITORIALE SOUVENT JUGEE INSATISFAISANTE ET LE SOUHAIT D'UNE MODERNISATION ET D'UNE RATIONALISATION ACCRUE

Après avoir interrogé les directeurs sur les "modalités de transformation effectivement mises en œuvre", nous leur avons demandé quels étaient les "objectifs de réorganisation" qu'ils voulaient poursuivre dans les années à venir et ceux dont la mise en œuvre leur paraîtrait souhaitable, en proposant quatre types de réponses "déjà engagé", "en projet", "souhaitable", "non prévu". Selon la méthode des faisceaux d'indices convergents, les items, assez différents selon les institutions, nous permettaient de revenir sur une partie des réformes dont nous avons déjà pu saisir l'état de mise en chantier et l'importance qui leur était accordée -autrement dit de cerner jusqu'à quel point les acteurs s'étaient appropriés objectifs et types de discours.

Ainsi, deux items proposés dans les CCAS et les conseils généraux exclusivement : "rationaliser la gestion budgétaire" et "repenser l'organisation territoriale" faisaient écho, pour le premier, à celui portant sur la modification des règles de gestion financière et, pour le second, à la réorganisation de la polyvalence, abordée dans les conseils généraux. "Rationaliser la gestion budgétaire" évoquait, cependant, des problèmes plus vastes et plus variés que la seule gestion financière. Quant à l'organisation territoriale, il nous était apparu que si elle avait constitué un sujet obligé dans les conseils généraux, elle était également susceptible de poser problème au sein des CCAS de grandes villes, où l'action de proximité pouvait apparaître comme une solution appropriée.

Nous n'avions évidemment proposé aucun de ces deux items dans les DDASS, compte tenu, d'une part, des contraintes inhérentes à la comptabilité publique et, de l'autre, de la faiblesse de leur présence sur le terrain. Par contre, nous y abordions également un problème d'organisation territoriale, "participer à la coordination administrative dans le cadre de la région", afin de revenir sur l'intérêt éventuel du niveau régional, en laissant de côté l'expérimentation DRISS dont nous avons pu constater qu'elle avait suscité beaucoup de passions négatives.

Quatre items étaient, par contre, communs à l'ensemble des institutions : "développer la coopération entre services", "accroître la compétence des personnels", "moderniser le cadre et les moyens de travail", "développer la communication interne ou externe".

Pour les conseils généraux, nous avons ajouté "instaurer l'intéressement", afin de cerner d'éventuelles évolutions déjà engagées ou projetées dans les modes de gestion des personnels et, pour les DDASS, nous avons décidé de revenir sur le problème de la prévision des objectifs et de l'évaluation des résultats, afin de mieux saisir les attitudes vis-à-vis d'un problème fondamental dont nos entretiens nous avaient permis de faire l'hypothèse, amplement confirmée par les enquêtes, qu'il n'était encore que fort rarement abordé.

Tableau n°31

LES OBJECTIFS DES REFORMES DANS LES DDASS ET LEUR REALISATION

(n = 76)

	Déjà engagé	En projet	Souhaitable	Non prévu	TOTAL
a) Développer la coopération entre services	49	7	12	1	69
b) Accroître la compétence des personnels	47	10	11	-	69
c) Moderniser le cadre et les moyens de travail	49	12	6	-	67
d) Développer la communication (interne ou externe)	39	18	9	1	67
e) Participer à la coordination administrative dans le cadre de la région	39	6	17	4	66
g) Mettre en place des instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats	12	40	8	4	64

Source : Enquête CREDOC 1992.

Tableau n°32

LES OBJECTIFS DES REFORMES DANS LES CONSEILS GENERAUX ET LEUR REALISATION

(n = 44)

	Déjà engagé	En projet	Souhaitable	Non prévu	TOTAL
a) Rationaliser la gestion budgétaire	19	11	5	3	38
b) Repenser l'organisation territoriale à l'intérieur du département	14	11	7	7	39
c) Développer la coopération entre services	33	4	3	-	40
d) Accroître la compétence des personnels	27	6	7	-	40
e) Instaurer l'intéressement	4	2	12	16	34
f) Moderniser le cadre et les moyens de travail	28	6	4	-	38
g) Développer la communication (interne et externe)	20	8	11	-	39

Source : Enquête CREDOC 1992.

Tableau n°33

LES OBJECTIFS DES REFORMES DANS LES CCAS ET LEUR REALISATION (n = 39)

	Déjà engagé	En projet	Souhaitable	Non prévu	TOTAL
a) Rationaliser la gestion budgétaire	19	8	8	2	37
b) Repenser l'organisation territoriale à l'intérieur de la commune	11	5	17	5	38
c) Développer la coopération entre services	24	2	11	-	37
d) Accroître la compétence des personnels	30	4	4	-	38
e) Moderniser le cadre et les moyens de travail	26	9	3	-	38
g) Développer la communication (interne et externe)	27	3	7	-	37

Source : Enquête CREDOC 1992.

Il convient, tout d'abord, de souligner que, pour cette question, les taux de réponse, assez élevés, varient peu d'un item à l'autre et ceci quelle que soit l'institution considérée, à deux exceptions près, toutefois, qui sont fort intéressantes : la prévision et l'évaluation, au sein des DDASS, justement, et l'instauration de l'intéressement au sein des conseils généraux. L'une et l'autre posent problème, bien que différemment, on le verra.

Schématiquement, nous trouvons deux types d'attitudes face aux items. Le premier se caractérise par un fort taux de réponses "déjà engagé". Le second par un assez fort taux de réponses "en projet" ou "souhaitable", marque d'une insatisfaction face aux réformes déjà entreprises et, corrélativement, du sentiment de leur intérêt, par le moins.

Certains items appartiennent, partout ou presque, au premier type qui révèle une fréquente satisfaction de ce qui a déjà été accompli ou de l'état de l'institution dans le domaine considéré.

Il en va ainsi de l'item qui permet de tester la perception d'un bon fonctionnement de l'organisation : "développer la coopération entre services". Il arrive en première position pour le nombre de réponses "déjà engagé" au sein des conseils généraux comme dans les DDASS, mais se trouve à un rang médian (4ème), pour les CCAS, avec, toutefois, un écart faible entre le nombre de réponses "déjà engagé" et ceux qui s'agrègent sur les items mieux placés. La nature des réponses peut surprendre au sein des DDASS, mais semble confirmer que la pluridisciplinarité sans réforme structurelle n'est jamais apparue comme la solution appropriée. Au sein des conseils généraux, il serait intéressant de savoir si nos interlocuteurs ont plutôt pensé aux services centraux ou à l'ensemble action sociale, au sein duquel la relation avec le travail social ne semble pas toujours simple ; de même dans les CCAS, s'ils ont plutôt considéré leur institution propre ou les rapports de cette dernière avec la mairie, relations dont ils sont loin d'être toujours satisfaits. Quoi qu'il en soit, toutes ces institutions se montrent plutôt satisfaites de la coopération au sein de leurs services. Leurs problèmes sont ailleurs.

Les réponses à l'item "moderniser le cadre et les moyens de travail" sont peut-être encore plus homogènes : 1er ex-aequo, en nombre de réponses "déjà engagé" dans les DDASS, 2ème dans les conseils généraux, 3ème dans les CCAS. Voilà qui permet de mesurer les effets de l'ampleur de l'informatisation comme des efforts faits déjà en matière de rénovation des locaux, bien que le sujet soit, cette fois, plus large, bien qu'il soit rare, nous venons de le voir, que nos interlocuteurs considèrent la tâche comme achevée.

"Accroître la compétence des personnels" se situe en 3ème position dans les DDASS et les conseils généraux, mais en 1ère dans les CCAS, ce qui constitue surtout, fort probablement une réaffirmation de l'effort, souvent fait, en matière de professionnalisation du personnel. Il convient cependant de noter que l'ensemble des réponses "en projet" et "souhaitable" représente déjà le tiers de l'ensemble au sein des conseils généraux.

“Développer la communication interne ou externe” se trouve en 2ème position pour le nombre de réponses “déjà engagé” au sein des CCAS -avec, toutefois, un quart de réponses “en projet” ou “souhaitable”, ces dernières étant plus fréquentes-, mais en 4ème au sein des DDASS et des conseils généraux, avec un quart de réponses “en projet” ou plus rarement, “souhaitable”, dans le premier ensemble d’institutions, ce qui reste encore faible comparé aux conseils généraux, où ce type de réponses atteint pratiquement la moitié de l’ensemble.

Avec cet item, nous nous rapprochons donc déjà des réponses du second type qui expriment surtout une insatisfaction de l’existant, ainsi qu’un réel intérêt pour les réformes proposées.

Il en va ainsi de l’item “rationaliser la gestion budgétaire”, en 5ème position, pour le nombre de réponses “déjà engagé”, au sein des CCAS comme des conseils généraux ; au sein de ces derniers les réponses “en projet” sont nettement majoritaires, alors que projet et souhait arrivent à égalité, au sein des CCAS.

L’item “repenser l’organisation territoriale à l’intérieur du département” ou “de la commune” est le seul à susciter une minorité de réponses “déjà engagé” au sein des CCAS, comme des conseils généraux, phénomène a priori plus surprenant, puisque la réorganisation de la polyvalence a été menée presque partout. La réforme de l’organisation territoriale y est pourtant considérée comme “en projet” dans un nombre d’institutions très nettement supérieur à celui des conseils généraux, qui n’ont pas réformé la polyvalence et, par ailleurs, plus souvent qu’elle n’est jugée souhaitable. A l’inverse, dans les CCAS, elle est jugée souhaitable dans la majorité des cas, presque dans la moitié de l’ensemble. Les problèmes d’organisation territoriale ne sont donc pas réglés.

“Instaurer l’intéressement” doit être traité à part puisque cette réforme n’a été entreprise que dans un nombre très faible de conseils généraux de notre échantillon et qu’elle n’est qu’encore plus rarement “en projet”. Par contre, elle est cependant jugée souhaitable dans presque un tiers des cas, nos interlocuteurs sont cependant plus nombreux à indiquer qu’elle n’est pas prévue. Enfin, l’item pose problème : il suscite un nombre de réponses nettement inférieur aux autres, ce qui est peut-être le signe d’une situation conflictuelle, dans un certain nombre de cas.

Parmi les deux items spécifiques aux DDASS, “participer à la coordination administrative dans le cadre de la région” obtient un score honorable (nettement supérieur à

la moitié) de réponses "déjà engagé", alors qu'une forte minorité (le quart) de responsables pense une telle coordination souhaitable, ce qui tend à confirmer que c'est le projet DRISS de fusion à l'échelon régional qui était rejeté, sans que l'intérêt de ce cadre territorial soit pourtant ignoré.

L'item consacré à l'évaluation entraîne des réponses tout à fait différentes : si plus des deux tiers des responsables qui nous ont répondu considèrent qu'elle est "en projet", ils sont seulement moins de deux sur dix à juger cette réforme déjà engagée, beaucoup moins nombreux encore que ceux qui la classaient parmi les réformes entreprises. Confirmation supplémentaire qu'une telle réforme intéresse, plus qu'elle n'est menée. Autre indice que sa mise en œuvre pose problème : son taux de réponses relativement faible. Il convient cependant d'ajouter qu'un certain nombre de questionnaires comportaient une coquille et que l'item proposé portait alors sur "la prévision des effectifs" et "l'évaluation des résultats", sujet encore plus sensible.

Si nous reprenons les distinctions que nous avons opérées entre les différentes formes de modernisation, nous pouvons remarquer une fois de plus la priorité accordée aux exigences de réforme de l'action sociale. Mais celle-ci se manifeste de deux manières : au sein des CCAS, la professionnalisation du personnel apparaît comme une réforme que l'on s'est donné les moyens de réaliser et dont les effets en cours sont jugés satisfaisants. Par contre, l'organisation territoriale apparaît comme un problème qui est jugé fondamental, mais qui, bien souvent, n'est pas réglé. Il en va d'ailleurs de même, au sein des DDASS, bien qu'avec moins de force et selon d'autres modalités. Il est vrai, cependant, que le refus fréquent de l'expérience DRISS vient probablement brouiller une partie des réactions. Pour cette deuxième question à items multiples concernant les réformes, nous avons, cette fois, retenu moins d'items propres à l'organisation de l'action sociale, ce qui explique la place prise par les réformes modernisatrices de type tertiaire ou plus proches du management public.

Pour la modernisation de type tertiaire, le cadre et les moyens de travail apparaissent presque partout majoritairement comme des réformes essentiellement en cours d'accomplissement. Le degré d'exigences des mesures à prendre voit de manière non surprenante se constituer une hiérarchie des fréquences : plus grande dans les CCAS que dans les DDASS qui viennent elles-mêmes devant les conseils généraux. Par contre, dans ce second ensemble d'items, la communication interne ou externe, cette fois agrégée, apparaît comme moins bien placée comparativement dans l'ordre des réformes déjà entreprises, sauf dans les CCAS (bien que les nombres soient, de fait, presque identiques). Dans les conseils généraux

et les DDASS, elle est le plus souvent considérée comme une priorité absolue parmi les actions à réaliser, ce qui confirme bien le décalage que nous avons noté entre le caractère primordial de l'intérêt porté à ces problèmes et la moindre fréquence des mesures prises, en particulier dans les conseils généraux surtout, elles sont jugées encore insuffisantes.

Il en va de même des mesures de management public. La mise en place d'instruments de prévision et d'évaluation s'est aussi rarement concrétisée dans les DDASS qu'elle n'apparaît, très souvent, à l'inverse, comme une exigence forte, numériquement la première, formulée par les trois-quarts de nos interlocuteurs. A un degré moindre, il est vrai, près de la moitié des directeurs de l'action sociale des conseils généraux et des CCAS, souhaitent entreprendre une rationalisation de la gestion budgétaire.

Tableau n°34

REFORMES ENGAGEES : DEGRE RELATIF DE SATISFACTION

	DDASS (n = 76)	Conseils généraux (n = 44)	CCAS (n = 39)
<u>Items communs</u>			
Développer la coopération entre services	1 ^{er}	1 ^{er}	4 ^{ème}
Moderniser le cadre et les moyens de travail	1 ^{er}	2 ^{ème}	3 ^{ème}
Accroître la compétence des personnels	3 ^{ème}	3 ^{ème}	1 ^{er}
Développer la communication interne ou externe	4 ^{ème}	4 ^{ème}	2 ^{ème}
<u>Conseils généraux et CCAS</u>			
Rationaliser la gestion budgétaire		5 ^{ème}	5 ^{ème}
Repenser l'organisation territoriale de l'action sociale dans le cadre de la commune ou du département		6 ^{ème}	6 ^{ème}
<u>Conseils généraux</u>			
Instaurer l'intéressement		7 ^{ème}	
<u>DDASS</u>			
Participer à la coordination administrative dans le cadre de la région	5 ^{ème}		
Mettre en place des instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats	6 ^{ème}		

Source : Enquête CREDOC 1992.

Tableau n°35
LES REFORMES PROJETEES ET SOUHAITABLES

	DDASS (n = 76)		Conseils généraux (n = 44)		CCAS (n = 39)	
	Nombre	Classem.	Nombre	Classem.	Nombre	Classem.
Développer la communication (interne ou externe)	27	2ème	19	1er	10	5ème
Rationaliser la gestion budgétaire (Conseils généraux et DDASS)			16	3ème	16	2ème
Mettre en place des instruments de prévision des objectifs et d'évaluation des résultats (DDASS)	48	1er				
Repenser l'organisation territoriale (conseils généraux et CCAS)			18	2ème	22	1er
Participer à la coordination administrative dans le cadre de la région (DDASS)	23	3ème				
Instaurer l'intéressement (conseils généraux)			14	4ème		
Accroître la compétence des personnels	21	4ème	13	5ème	8	6ème
Moderniser le cadre et les moyens de travail	19	5ème	10	6ème	12	4ème
Développer la coopération entre services	18	6ème	7	7ème	13	3ème

Source : Enquête CREDOC 1992.

Il convient, enfin, de souligner que si les services publics à caractère social apparaissent au terme de nos entretiens, comme des institutions relativement fragiles, surtout les DASS et les CCAS, leurs difficultés, souvent exprimées ne sont nullement, dans l'ensemble, imputées par leurs responsables à leur fonctionnement interne : ceux-ci jugent massivement la coopération entre services satisfaisante dans les DDASS comme les conseils généraux où elle arrive même au 1er rang des actions déjà engagées. La situation semble toutefois un peu moins souvent satisfaisante pour les CCAS et il est, de surcroît, difficile d'être certain que cette exigence relative d'amélioration vise plutôt l'établissement public lui-même, que ses relations avec les services communaux.

2 - LE MANAGEMENT PUBLIC : UN INTERET VARIABLE ET POLYMORPHE

S'agissant du management public, il convient tout d'abord de noter que le taux de réponses, bien souvent significatif du sens accordé à un sujet, varie beaucoup d'une institution à l'autre.

C'est incontestablement dans les CCAS, dont les entretiens directifs nous avaient déjà permis de mesurer à quel point ils sont souvent encore éloignés d'une pratique de la modernisation, dans le sens que nous lui avons donné, qu'ils sont le plus bas : deux-tiers des réponses à cette question parmi les CCAS qui ont participé à notre recherche, un tiers donc de non-réponses. C'est dire que la notion de "management public" n'y fait pas toujours sens.

Le taux de réponses est incontestablement plus élevé dans les conseils généraux de notre échantillon, puisqu'il est supérieur aux trois-quarts de l'ensemble (le taux de non-réponses y étant corrélativement inférieur au quart bien évidemment). Phénomène a priori relativement étonnant compte tenu du taux général, élevé, de réponses aux autres questions, il est à peine supérieur aux deux-tiers dans les DDASS (taux de non-réponses légèrement supérieur à 30%), où pourtant les efforts de modernisation se révèlent importants. Il se trouve par conséquent très voisin des scores obtenus auprès des CCAS. Un tel paradoxe n'est probablement qu'apparent et révèle que, sans doute, la modernisation est assez souvent perçue comme bien différente du management public.

Doit-on penser que certains des énoncés où s'exprime vraiment l'idée qu'il n'y a pas de management public sans autonomie de décision ni de gestion, résument bien un réel malaise qui a conduit à la non-réponse dans un nombre anormalement élevé de cas :

"Le terme management me paraît mal adapté, dès lors que les objectifs sont déterminés à l'extérieur, qu'ils ne sont pas évaluables et que le gestionnaire n'a que très partiellement la maîtrise des moyens (exemple : ne choisit pas ses agents)".

"Qu'est-ce que le management quand vous n'avez ni le choix des hommes ni la possibilité d'adapter vos moyens à vos objectifs. Il ne reste qu'à sélectionner des objectifs, en essayant de convaincre les troupes qui résistent à l'affrontement".

Encore ces critiques-ci sont-elles relativement constructives, puisqu'orientées vers une solution, la plus grande déconcentration, au minimum, voire la redéfinition de ce qui doit relever des niveaux centraux et locaux.

Dans d'autres énoncés, plus nombreux, s'expriment surtout les différentes formes d'insatisfaction qui travaillent les DDASS : faiblesse des salaires, caractère peu attrayant des carrières, mauvaise définition des missions.

"A défaut de pouvoir mobiliser des moyens de carrière, il faut mobiliser sur une compétence, une fierté professionnelle, une reconnaissance des partenaires".

"Faute de salaires attrayants, il faut travailler essentiellement à la motivation des agents, à développer l'intérêt des missions, à la participation des agents, à la définition des objectifs, à leur évaluation, et donc mieux et plus former".

"Un engagement permanent et volontariste régulièrement mis en cause par l'inanité des règles de gestion du secteur public (personnel, fonds, ...) et du désordre qui règne dans les "commandes" qui lui sont passées tant par l'administration centrale que par les préfets".

"Actuellement et compte tenu des réformes successives, il convient pour une DDASS d'éviter les démotivations et de gérer au mieux les pénuries de personnel".

Pour désabusés qu'ils soient, voire lourds de mécontentement ce n'est pas à la modernisation que ces énoncés s'attaquent, mais plutôt à ce à quoi elle ne touche pas : les problèmes structurels et les modes d'élaboration des pratiques. Ils peuvent même inciter à une relecture de la stratégie de revalorisation du service public comme solution ingénieuse, mais minimale face à un état de fait dont le changement serait jugé impossible ou trop difficile.

Mais un tel ensemble de facteurs négatifs aboutit aussi parfois à des constats aussi négatifs que généraux.

"Eviter de faire couler le bateau".

"Peut-on sérieusement parler de management public aujourd'hui dans les DDASS ?".

Il faut, bien sûr, éviter de généraliser et la majorité des responsables donne les définitions du management public qu'ils jugent appropriées à l'institution qu'ils dirigent. Il n'en reste pas moins que les DDASS sont les seules institutions où une telle demande ouverte de définitions a aussi donné lieu à l'émission d'un nombre non négligeable de critiques, expressions directes, marques d'un état d'esprit désabusé, des inquiétudes et des mécontentements. Les seules aussi où un nombre non négligeable de responsables a déclaré ne pas comprendre la question ...

2-1. Mobilisation du personnel, souci des usagers : un mode de pensée souvent proche de l'esprit de la modernisation "à la française", partout partagé

L'analyse extrêmement riche des énoncés révèle tout d'abord un ton -celui-ci est incontestablement volontariste- et ceci dans toutes les institutions. Le volontarisme se manifeste souvent clairement par la forme des énoncés. On peut noter en particulier l'extrême fréquence des verbes à l'infinitif, souvent juxtaposés "*prévoir, organiser, commander, coordonner, contrôler et évaluer*" (DDASS), mais aussi d'énoncés très brefs construits sur le modèle des messages publicitaires ou politiques -qu'ils soient formés eux aussi avec des verbes à l'infinitif ou dépourvus de tout verbe- : "*à la recherche de l'efficacité locale*" (CCAS), "*ouvert et concertatif, utilisateur des méthodes modernes de travail*" (CCAS), "*faire mieux à moyens constants*" (conseil général), "*prévoir l'avenir et, bien souvent, savoir prévoir l'imprévisible, compte tenu des indicateurs sociaux*" (CCAS), "*savoir, prévoir, décider, compter, prendre ses responsabilités*" (DDASS). Le volontarisme se reconnaît aussi par le choix des mots : *motiver, mobiliser*, sans doute les plus utilisés, mais aussi *perfectionner, dynamiser, renforcer* (le professionnalisme), *définir, diriger, coordonner, animer, gérer*, etc...

Si l'on regarde plus précisément le contenu des énoncés, leur thématique, on s'aperçoit que c'est au personnel, ainsi qu'à sa motivation, qu'ils sont le plus fréquemment consacrés. Une telle problématique n'est nullement caractéristique des seules DDASS dont on pourrait penser qu'elles ont été "travaillées" dans le sens de la circulaire gouvernementale par la mission modernisation. Bien au contraire, elle est même encore fréquente dans les CCAS et plus encore dans les conseils généraux.

"Ensemble de techniques devant permettre de créer un climat de confiance et de motiver le personnel :

- pour la prise de la décision, lorsqu'elle est interne à la DDASS,*
- pour l'exécution de la décision, lorsqu'elle est nationale" (DDASS).*

"A défaut de pouvoir mobiliser des moyens de carrière, il faut mobiliser sur une compétence, une fierté professionnelle, une reconnaissance des partenaires" (énoncé particulièrement significatif de l'état d'esprit qui prévaut dans de nombreuses DDASS).

"Amener l'ensemble des agents à participer pleinement et directement à la réalisation des missions, des objectifs et des actions confiées aux DDASS (en fait, par la motivation des acteurs)", (DDASS).

"La mobilisation de compétences variées autour d'objectifs communs" (conseil général).

"Entraîner l'adhésion du plus grand nombre à la notion de services rendus au public" (conseil général).

"Recherche de tous les moyens tendant à sauvegarder la motivation du personnel, eu égard à la difficulté de sa tâche" (CCAS).

"Motivation de l'ensemble des agents de l'établissement, par un travail sur le sens de l'action, à travers le développement de la communication interne et externe et par le développement de la formation permanente" (CCAS).

Il en va de même du souci des attentes et/ou des besoins des usagers, ainsi que de la qualité des services à rendre au public qui constituent le second sujet explicite de préoccupation, situé cependant loin derrière le premier, si l'on s'en tient à la fréquence statistique.

"Améliorer la qualité des services à "rendre" au public" (CCAS), "être à l'écoute ou répondre à l'attente des usagers" (CCAS), "tenir compte des "nouveaux besoins des usagers", accueil performant de l'utilisateur" (conseil général), tels sont les objectifs communs aux CCAS et aux conseils généraux, institutions placées, l'une et l'autre, en contact avec la population. On trouve, en plus, assez souvent dans les directions de l'action sociale

des conseils généraux, le souci *"d'articuler l'approche globale et de proximité des problèmes de la population"* (conseil général).

Bien qu'il soit loin d'être absent, le souci de la préoccupation des usagers et du service à leur rendre s'exprime moins fréquemment dans les DDASS qui ne sont pratiquement plus en contact direct avec le public. Il s'y exprime surtout différemment : il y sera question d'une manière plus générale de la population, de la qualité du service public, ainsi que des missions à assumer. Ainsi :

"permettre à chacun de se sentir à l'aise dans son travail et optimiser l'utilisation des ressources publiques, pour améliorer le service rendu à la population".

"le rôle de l'administration c'est d'abord d'être au service du public, ce qui semble aujourd'hui un peu oublié. Le management consiste essentiellement à tout mettre en œuvre pour assurer cette mission".

Avant de pousser plus avant l'analyse et de nuancer le propos, il convient de souligner à quel point, par le volontarisme de la démarche, nettement privilégié sur la recherche des solutions techniques, comme par l'accent mis sur la motivation du personnel et, à un moindre degré sur les besoins et/ou les attentes des usagers, on reste, en fait, proche au moment de notre enquête, de l'esprit de cette "modernisation à la française", synthétisée dans la circulaire sur le "renouveau du service public".

2-2. Priorité à la formation dans les CCAS, à la responsabilisation dans les DDASS et les conseils généraux

Mais il y a aussi incontestablement des nuances d'une institution à l'autre : aussi, s'agissant de la motivation du personnel, l'accent sera plus souvent mis sur l'utilisation ou le développement des compétences, des capacités, du professionnalisme, voire sur "l'épanouissement" professionnel, ainsi que sur la formation, au sein des CCAS, alors qu'il le sera plutôt sur la responsabilisation au sein des conseils généraux et des DDASS, ainsi que

sur la notion de direction participative par objectifs, avec la délégation qu'elle suppose. Quelques exemples permettent d'illustrer le propos :

"Amener chacun à participer activement au service rendu au public, afin que celui-ci soit de qualité, en contribuant à son propre épanouissement professionnel, par une volonté constante de formation et de travail en équipe" (CCAS).

"Diriger de telle sorte que l'action du CCAS soit la plus dynamique et la plus efficace possibles, en motivant et en perfectionnant le personnel, afin de mieux répondre aux besoins des populations bénéficiaires, tout en gérant avec rigueur les finances de l'établissement".

"A pour but de faire participer tout le personnel et de le responsabiliser par la mise en œuvre d'objectifs définis et évalués régulièrement" (conseil général).

"Travail avec une équipe responsabilisée pour atteindre des objectifs prévisibles" (conseil général).

"Former les cadres dans leurs domaines techniques (entretiens, mise à jour), sur les limites de leurs compétences, les complémentarités internes, le rôle de la DDASS dans une politique générale"

"Maîtriser la gestion du temps, améliorer la délégation, motiver le personnel d'exécution" (DDASS).

"Responsabiliser, donc déléguer" (DDASS).

"Mieux utiliser les ressources des agents, en ayant des moyens de les responsabiliser et de "reconnaître" par une politique salariale appropriée et juste les résultats obtenus" (DDASS).

On retrouve, en partie, les grands axes des politiques respectivement mises en place dans les différentes institutions : professionnalisation au sein des CCAS, notamment pour faire face à la mise en place du dispositif RMI, mais également à la reconversion rendue nécessaire par les nouvelles formes de pauvreté et de chômage (modification de l'offre de travail, notamment peu qualifié, aggravé par la conjoncture de crise), réorganisation des

DDASS, après la décentralisation, ainsi que des services centraux dans les conseils généraux. Mais, dans ces deux types d'institutions, nombre d'énoncés vont aussi au-delà, en mettant l'accent sur la responsabilisation, la maîtrise des objectifs et des coûts, ainsi que l'évaluation et en liant ces différents objectifs.

CONCLUSION

Incontestablement la "modernisation" s'effectue. Elle prend des formes différentes selon les différents types d'institutions, elle y est inégalement avancée -comme à l'intérieur de ces derniers- mais des processus sont réellement engagés.

Il convient de revenir un moment sur ce qu'ils signifient.

Tout d'abord et compte tenu des axes qui ont été privilégiés jusqu'à présent : l'informatisation, en tout premier lieu, l'aménagement des locaux ou son souci, force est de constater qu'il s'est agi, pour une grande part, de rattraper enfin des retards lourds et longuement accumulés.

En second lieu, les réformes de l'action sociale ont capté beaucoup d'énergie et ce partout, malgré la diversité des problèmes qui se posent : réformes de l'aide sociale à l'enfance et de la polyvalence dans les conseils généraux, renforcement, comme ailleurs, du partenariat et, à un moindre degré, tentatives d'impulser des synergies pluridisciplinaires, dans les DDASS, passage du secours à l'action sociale dans les CCAS. Certes, il y a l'hétérogénéité des questions à régler et des enjeux, cependant, des lignes de force sont communes : actions partenariales et équipes polyvalentes sur le terrain. Malgré les efforts consacrés à ces réformes, il semble que tous ces aspects de l'action sociale restent encore largement en gestation et n'ont, en tout cas, pas trouvé leur équilibre. Ils soulèvent, de fait, des problèmes essentiels : les dispositifs partenariaux actuels présentent, outre leur multiplicité, l'inconvénient de leur complexité, pour ne pas dire de leur lourdeur. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles ils accaparent autant de forces.

Malgré leur portée incontestablement partenariale, ces dispositifs portent en effet la marque d'une conception profondément administrative, alors que la diversité et la complexité des modes de financement ne font rien pour en accroître la transparence et rendent, par conséquent, leur contrôle plus problématique. Il ne s'agit pas là d'une simple question de rodage, mais d'un certain défaut de conception. La seconde des grandes orientations actuelles de l'action sociale : la mise en place d'équipes de terrain n'a pas non plus trouvé son point d'équilibre entre l'intérêt de la proximité des usagers et la nécessité de la coordination, du suivi et de l'évaluation. Avec la mise en place de ces équipes de terrain, nous nous rapprochons de l'un des autres grands problèmes posés actuellement à l'action sociale : les dispositifs les plus récents sont profondément pluridisciplinaires et mettent en

jeu, au moins autant que l'action sociale, des équilibres macro-sociaux et macro-économiques qui relèvent largement d'une politique d'aménagement du territoire. Dans un tel contexte, la place propre de l'action sociale n'est plus toujours évidente. Il en va ainsi tout à la fois dans le domaine de la conception des solutions les mieux appropriées et dans ceux, beaucoup plus concrets, du montage et du fonctionnement des dispositifs. C'est aussi sur ce plan là que les professions du social sont en crise, mais également les services publics les plus pérennes de l'action sociale. De surcroît, la nécessité d'aborder des problèmes d'une gravité croissante en termes d'équilibres macro-économiques et macro-sociaux implique à elle seule, le glissement de la décision vers les responsables politiques : conseils généraux ou mairies, voire même la représentation nationale, même si la répartition des tâches qui incombent aux uns et aux autres parmi ces derniers est loin d'avoir été réglée par la décentralisation. Ceci ne va pas sans accroître les problèmes de répartition des tâches et du pouvoir entre services publics et décideurs politiques.

Entre l'urgence des retards à rattraper et le bouleversement des pratiques professionnelles induits par les enjeux auxquels l'action sociale doit contribuer à répondre, selon des modalités qui restent encore largement à trouver et qui lui laisseront une place encore à déterminer, il n'est pas tout à fait surprenant que les services publics à caractère social ne se soient encore engagés dans le management public qu'avec une certaine timidité. Cette dernière ne traduit nullement le manque d'intérêt, plutôt l'importance des autres problèmes, leur difficulté et le temps passé à les aborder.

Pourtant, on l'a déjà constaté, le management public intéresse de toute évidence, bien que sa mise en œuvre reste encore embryonnaire. Il semble qu'il y ait plusieurs raisons à cet état de fait. Sur le terrain, notre enquête a été menée en 1992, soit finalement peu de temps après que l'accent ait été mis sur ces questions dans les services publics. Surtout lorsqu'on ne s'en tient pas aux expériences de pointe mais que l'on cherche comme dans cette recherche à cerner l'état d'avancement dans l'ensemble des services. La seconde est sans doute que les services publics les plus pérennes de l'action ont été largement accaparés par les réformes de l'action sociale. La troisième est probablement d'ordre plus structurel, bien que diverse selon les institutions. Les Directions de l'action sociale des conseils généraux se perçoivent comme des institutions jeunes et, en leur état actuel, elles le sont effectivement. Elles viennent donc de s'organiser et ont été en mesure de maîtriser leur mode d'organisation. Par contre, après des débuts financièrement relativement faciles, elles se heurtent maintenant à une augmentation de leurs dépenses légales, au moment même où elles voient leurs ressources diminuer gravement. On comprend aisément que l'accent ait été mis sur l'évaluation et il le sera probablement de plus en plus. Leur structure déjà assez

rationnelle l'autorise de surcroît. Cependant, nombre de directeurs considèrent que, par leur complexité, les dispositifs actuels se prêtent mal au contrôle, ni des moyens engagés ni des résultats obtenus, encore moins à une comparaison avec d'autres instruments alternatifs. On touche là non seulement -et de fait même pas tant- aux limites de la décentralisation, mais peut-être surtout aux conceptions de l'action et du rôle des institutions. On a sans doute privilégié l'organisation de l'engagement de l'ensemble des partenaires publics sur la définition des objectifs, des moyens à mettre en œuvre et des modalités de l'évaluation des coûts comme des résultats. De ce point de vue, les démarches restent profondément administratives, malgré leur caractère partenarial.

On se trouve là confronté aux spécificités de la modernisation dont la circulaire sur le renouveau du service public est extrêmement significative.

Elle correspond au demeurant bien à un état d'esprit : l'importance accordée à la mobilisation des fonctionnaires a trouvé un écho partout.

Par contre, elle ne touche guère aux structures. Or, on peut se demander si la définition plus précise des objectifs, leur délimitation, leur sous-traitance à des organismes spécialisés au moyen du conventionnement n'aurait pas mieux permis d'atteindre les objectifs visés, en laissant surtout aux services publics le soin du contrôle, du suivi et de l'évaluation de l'action de tels organismes dont la diversité des moyens et des modalités d'action auraient, dans une telle perspective, autorisé la comparaison et, finalement, le choix.

On aurait ainsi adopté une perspective beaucoup plus voisine des modes d'action anglo-saxons et il est certain que le passage de l'une à l'autre des formes d'action ne saurait être rapide. L'urgence supposait l'action, mais c'est aussi un choix que de ne guère changer les structures. Et ces dernières n'étaient pas nécessairement adaptées aux formes d'action qui leur étaient demandées. On le voit particulièrement bien avec les DDASS qui souffrent profondément du défaut de déconcentration et se trouvent, par ailleurs, submergées par leur nouvelles tâches. Tous nos interlocuteurs d'ailleurs souhaitent une plus grande autonomie, condition de la responsabilité.

Mais comme le partage des fonctions et responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales demande sans doute à être redéfini, il est probable que la détermination du rôle spécifique de l'Etat et des services publics est loin d'être parvenue à un achèvement satisfaisant.

A N N E X E

QUESTIONNAIRES REÇUS

Région	Département	DDASS	Conseil général	CCAS des grandes villes	Ville
Alsace	67	-	-	-	
	68	X	-	X	Mulhouse
Aquitaine	33	-	X	X	Bordeaux
	40	X	-	-	
	47	X	X	-	
	64	X	X	X	Bayonne
Auvergne	15	X	-	-	
	43	X	X	-	
	63	X	X	X	Clermont-Ferrand
Basse-Normandie	14	X	X	X	Caen
	50	X	-	-	
	61	X	X	X	Alençon
Bourgogne	21	X	-	X	Dijon
	58	X	-	-	
	71	X	X	-	
	89	-	-	-	
Bretagne	22	X	-	-	
	29	X	X	X	Brest
	35	X	-	X	Rennes
	56	X	-	X	Lorient
Centre	18	X	-	-	
	28	X	X	X	Chartres
	36	X	-	-	
	37	X	X	X	Tours
	41	X	-	-	
	45	X	-	X	Orléans

Champagne-Ardenne	08	X	-	-	
	10	X	-	-	
	51	X	-	X	Reims
	52	X	-	-	
Corse	2a	-	-	-	
	2b	X	X	-	
Franche-Comté	25	-	-	X	Besançon
	39	-	-	-	
	70	X	-	-	
	90	-	-	-	
Haute-Normandie	27	X	X	-	
	76	X	-	X	Le Havre
Languedoc-Roussillon	11	X	-	-	
	30	X	X	X	Nîmes
	34	-	-	X	Montpellier
	48	X	-	-	
	66	-	-	-	
Limousin	19	X	-	-	
	23	X	X	-	
	87	X	X	X	Limoges
Lorraine	54	X	-	-	
	55	X	-	-	
	57	-	X	X	Metz
	88	-	X	-	
Midi-Pyrénées	09	X	X	-	
	12	X	-	-	
	31	X	-	X	Toulouse
	32	-	X	-	
	46	X	X	-	
	65	X	X	-	
	81	X	X	-	
	82	X	X	-	
Nord-Pas-de-Calais	59	-	-	X	Lille
		X	-	X	Roubaix
	62	X	X	-	

Pays de la Loire	44	X	X	X	Nantes
	49	X	X	-	
	53	-	-	-	
	72	X	X	-	
	85	X	X	-	
Picardie	02	X	-	-	
	60	X	X	X	Beauvais
	80	X	-	X	Amiens
Poitou-Charentes	16	X	X	-	
	17	X	X	X	La Rochelle
	79	X	-	-	
	86	X	X	-	
Provence-Côte d'Azur	04	-	X	-	
	05	-	-	-	
	06	X	-	X	Nice
	-	-	-	X	Cannes
	13	X	X	X	Marseille
	-	-	-	X	Aix-en-Provence
	-	-	-	X	Arles
	83	X	-	X	Toulon
	84	X	-	X	Avignon
Ile-de-France	75	X	-	-	
	77	X	-	-	
	78	-	-	X	Versailles
	91	X	X	-	
	92	X	-	X	Boulogne-Billancourt
	93	-	X	X	Saint-Denis
	94	X	X	-	
	95	X	-	X	Argenteuil
Rhône-Alpes	01	X	X	-	
	07	X	X	-	
	26	X	X	-	
	38	X	-	-	
	42	-	X	-	
	69	X	-	X	Villeurbanne
	73	X	X	-	
	74	-	X	-	

Guadeloupe	971	-	-	-	
Martinique	972	-	-	-	
Guyane	973	-	-	-	
Ile de la Réunion	974	X	-	-	

CAHIER DE RECHERCHE

Récemment parus :

L'analyse lexicale : outil d'exploration des représentations - Réflexions illustrées par une quinzaine d'analyses de corpus d'origines très diverses, par Valérie Beaudouin, Saadi Lahlou, N°48, Septembre 1993.

L'analyse lexicale : outil d'exploration des représentations - Résultats illustratifs - Annexe au Cahier de recherche N°48, par Valérie Beaudouin, Nathalie Boisbouvier, Pascale Hébel, Sonia Litman, Thierry Racaud, N°48 bis, Septembre 1993.

Analyse lexicale et stylistique : Gravitations de Jules Supervielle, par Valérie Beaudouin, N°49, Septembre 1993.

La prise en compte du long terme dans la conception et l'évaluation des politiques publiques - III. La prospective face à sa pratique, par Guy Poquet, N°50, Septembre 1993.

Dérégulation et régulation sociales, par Michel Messu, N°51, Septembre 1993.

Le public des débats du Centre Georges Pompidou, par Michel Messu, N°52, Septembre 1993.

L'espace de l'environnement : entre l'aspiration au bien-être et la philosophie de la nature, par Bruno Maresca, N°53, Septembre 1993.

Parcours singuliers : repérer et interpréter les trajectoires atypiques, par Denise Bauer, N°54, Octobre 1993.

Président : Bernard SCHAEFER Directeur : Robert ROCHEFORT
142, rue du Chevaleret, 75013 PARIS - Tél. : (1) 40.77.85.00

CRÉDOC

Centre de recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie