



**HAL**  
open science

# Gouvernance et innovation sociale : le centre communal d'action sociale de Besançon (1972-2016)

Jean-Baptiste Roy

► **To cite this version:**

Jean-Baptiste Roy. Gouvernance et innovation sociale : le centre communal d'action sociale de Besançon (1972-2016). Sociologie. Université de Franche-Comté, 2016. Français. NNT : 2016BESA1014 . tel-01481173

**HAL Id: tel-01481173**

**<https://theses.hal.science/tel-01481173>**

Submitted on 2 Mar 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITÉ DE FRANCHE-COMTÉ**  
**ÉCOLE DOCTORALE « LANGAGES, ESPACES, TEMPS, SOCIÉTÉS »**

Thèse en vue de l'obtention du titre de docteur en

**SOCIOLOGIE**

**GOVERNANCE ET INNOVATION SOCIALE.**  
**LE CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE BESANÇON (1972-2016)**

Présentée et soutenue publiquement par

**Jean-Baptiste ROY**

Le 28 novembre 2016

Sous la direction de M. le Professeur Gilles FERRÉOL



Membres du jury :

Jacqueline COSTA-LASCOUX, Directrice de recherche honoraire au CNRS

Gilles FERRÉOL, Professeur à l'université de Bourgogne-Franche-Comté (*directeur*)

Armel HUET, Professeur émérite à l'université de Rennes II (*rapporteur*)

Alexandre PAGÈS, Maître de conférences à l'université de Bourgogne-Franche-Comté

Marie-Noëlle SCHOELLER, Provisoire honoraire, Première adjointe au Maire de la Ville de Besançon (2008-2014)

Philippe SCIEUR, Professeur à l'université catholique de Louvain à Mons (*rapporteur*)



## REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance, en premier lieu, à Monsieur le Professeur Gilles Ferréol, d'avoir accepté d'être mon directeur, mais surtout de la confiance dont il a fait preuve à mon égard durant ces trois années. Sa grande disponibilité, son soutien, ses critiques et ses relectures toujours avisées m'ont permis de progresser à chaque instant. Je veux dire toute la satisfaction que j'ai eue d'avoir pu évoluer sous sa direction.

Je voudrais ensuite témoigner de ma sincère gratitude à l'ensemble du CCAS de Besançon, pour m'avoir donné l'opportunité de réaliser cette recherche. Je pense naturellement aux personnes qui, de près ou de loin, ont tout mis en œuvre pour permettre à cette étude de voir le jour et d'aboutir. Plus particulièrement, je remercie Pascale Vincent pour ces trois années passées dans son service. Par son regard, ses conseils spécifiques et sa relecture rigoureuse, elle m'a transmis sa culture professionnelle et a favorisé la touche technique nécessaire à ce travail.

Qu'il me soit également permis de remercier mes rapporteurs, les professeurs Armel Huet et Philippe Scieur, ainsi que l'ensemble des membres du jury, pour l'intérêt porté à cette enquête et le temps consacré à sa lecture.

Je témoigne aussi de mon estime à Alexandre Pagès, qui a été présent tout au long de cette étude. Ses réflexions et ses propositions m'auront été d'une grande aide.

Cette recherche n'aurait pas pu être menée sans l'aide des enquêtés, qui ont consacré de leur temps précieux à la compréhension des différents enjeux. Je leur sais gré de l'attention qu'ils ont eue pour ce travail.

Je suis très reconnaissant de l'exercice assidu de la relecture que Delphine, Magali, Mona, Alban et Alexandre ont réalisé. Par leurs points de vue extérieurs, ils m'ont permis de prendre une distance indispensable avec ma propre production.

J'ai une pensée pour les membres du laboratoire C3S qui, par nos échanges nombreux et réguliers, ont fait avancer mon raisonnement et m'ont donné des points de comparaison sur le déroulement d'une thèse de doctorat.

Je formule un remerciement tout particulier à mes parents, mais aussi à l'ensemble de ma famille, pour leur soutien, leurs encouragements et l'intérêt sincère qu'ils ont porté à l'ensemble de mon parcours universitaire. La réussite de celui-ci vous est en grande partie dédiée.

Je pense bien sûr à tout mon entourage, aux "Besançonnois" pour leur présence de chaque instant, à mon équipe de volley, mes collègues de la pause du matin ainsi que les autres et, plus largement, tous mes proches. Sans vous, ce travail n'aurait probablement pas connu le même dénouement.

Le dernier remerciement s'adresse à tous ceux que je n'ai pas cités précédemment, mais qui m'ont apporté leur soutien ou leur aide, d'une manière ou d'une autre, lors de ces trois années.

À vous tous, merci.



# SOMMAIRE

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	3
<b>SOMMAIRE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : DÉLIMITATION DE L’OBJET D’ÉTUDE</b> .....	15
CHAPITRE I : ÉLÉMENTS DE CADRAGE .....	17
CHAPITRE II : ÉLÉMENTS SÉMANTIQUES ET TERMINOLOGIQUES .....	47
CHAPITRE III : 40 ANS D’ACTION SOCIALE BISONLINE.....	73
CHAPITRE IV : PROBLÉMATISATION, HYPOTHÈSES ET MÉTHODOLOGIE .....	103
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	125
<b>DEUXIÈME PARTIE : UN OUTIL AU CŒUR D’UN SYSTÈME LOCAL</b> .....	127
CHAPITRE V : UN FONCTIONNEMENT INTERNE SPÉCIFIQUE.....	131
CHAPITRE VI : QUELLE PLACE DANS LA GOUVERNANCE ? .....	165
CHAPITRE VII : LE SENS DE L’ACTION.....	207
CHAPITRE VIII : L’EXPERTISE AU SERVICE DE L’OUTIL.....	233
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE.....	267
<b>TROISIÈME PARTIE : PERSPECTIVES THÉORIQUES ET PRÉCONISATIONS PRATIQUES</b> .....	271
CHAPITRE IX : PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL .....	277
CHAPITRE X : VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ? .....	319
CHAPITRE XI : PRÉCONISATIONS PRATIQUES .....	359

<b>CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE .....</b>	<b>381</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>383</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE .....</b>	<b>397</b>
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>423</b>
<b>TABLE DES FIGURES.....</b>	<b>427</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>429</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>481</b>

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

« *Nous sommes tous concernés par les questions sociales !* » Cette phrase a constitué l'accroche de notre intervention intitulée : « *Quand l'action sociale des villes pose question...* », lors d'un *Expérimentarium*<sup>1</sup>. C'est justement parce que cette action interroge que la présente recherche doctorale a vu le jour, au sein même du Centre communal d'Action sociale de Besançon (CCAS). Nous y reviendrons. En 2012, au moment de fêter les 40 ans de la structure, plusieurs agents ont pris un temps de réflexion, sous l'impulsion de la vice-présidente, sur le sens des politiques sociales locales. C'est la toute première étape, les prémices qui nous ont mené à la rédaction de cette thèse de doctorat.

Cette introduction générale va nous permettre de présenter deux axes : d'une part, nous souhaitons énoncer les différents aspects justifiant notre attrait pour le sujet ; de l'autre, nous donnerons le plan général du travail pour présenter un aperçu de notre développement au lecteur.

Pour commencer, nous avons identifié plusieurs éléments qui expliquent pourquoi nous avons souhaité réaliser ce travail, et pourquoi nous nous sommes positionné sur cette étude.

Tout d'abord, cette recherche touche notre ville natale. Originaire de Besançon, nous n'y avons vécu que quelques années avant de migrer dans le Territoire de Belfort. Hormis nos années d'études et le fait que notre famille élargie vit majoritairement dans la capitale franc-comtoise, nous n'avons jamais eu réellement d'informations sur son histoire, sa politique... Effectuer cette enquête, c'était l'occasion de redécouvrir ces racines par un biais original, celui du social. De grandes personnalités ont d'ailleurs constitué cette même histoire : Pierre-Joseph Proudhon, Victor Hugo, Charles Fourier, Jeanne-Antide Thouret<sup>2</sup>, Victor Considérant... Il nous semblait intéressant d'explorer toute la richesse de ce territoire et de son passé.

---

<sup>1</sup> Un *Expérimentarium* est un dispositif national qui propose à de jeunes chercheurs volontaires de vulgariser leurs recherches lors d'ateliers ouverts au grand public. Nous sommes intervenu, pour notre part, le samedi 18 juin 2016 à la médiathèque Pierre Bayle de Besançon. Voir l'article en Annexes, p. 479.

<sup>2</sup> Fondatrice des sœurs de la charité.



Le deuxième intérêt qui nous a conduit à travailler sur ce thème tient au berceau dans lequel nous avons grandi. Issu d'une famille vantant l'engagement désintéressé dans toutes ses formes, l'attention à son prochain et le partage comme valeurs centrales de l'existence, ce sujet, lié à diverses formes de solidarité à travers l'outil CCAS, recouvrait un attrait réel.

Le troisième point – découlant directement du précédent – tient à notre plan de carrière, décidé de longue date. Dès le Lycée, nous avons développé une certaine appétence pour le social lors des cours de Sciences économiques et sociales. C'est pourquoi nous avons poursuivi notre cursus à l'Université de Franche-Comté, avec une formation de Sociologie. Dès lors, ce nouveau regard sur la société nous a conforté dans notre décision. Après l'obtention de la licence, nous avons travaillé deux ans comme Assistant d'éducation en collège (à Toulouse et à Belfort), puis nous avons fait le choix d'entrer en master "Analyse et Gestion des Politiques sociales" (AGEPOS), toujours dans la même discipline. Tout cela a été construit avec la volonté d'intégrer, à terme, la Fonction publique territoriale. Nous avons ainsi préparé, parallèlement à la recherche doctorale, le concours d'admission pour devenir attaché territorial<sup>3</sup>.

Pourtant, le thème de la gouvernance des politiques sociales locales, et nous y reviendrons dans le développement, n'est guère enseigné. Les informations sur les compétences des uns et des autres, sur les possibilités d'action d'une commune en termes d'intervention sociale, ou bien encore sur le rôle et la place de la relation élu-technicien nous étaient inconnues. Même si le travail d'appropriation s'est fait sur un temps relativement long – et qu'il n'est, naturellement, pas terminé –, il nous a permis de prendre une certaine distance, de nous inscrire dans une certaine neutralité : il n'a pas fallu effectuer un travail important de distanciation avec nos prénotions.

Au final, c'est à la confluence de toutes ces ressources que se situe l'origine de notre travail doctoral.

Il convient d'attirer l'attention du lecteur sur le fait que le titre de notre thèse a évolué. Initialement, lors du dépôt du premier dossier à l'Association nationale de la Recherche et de

---

<sup>3</sup> L'écrit de ce concours se déroulera à l'automne 2016.

la Technologie (ANRT)<sup>4</sup>, celui-ci était : « *Gouvernance, évolution des besoins et modes d'intervention : l'exemple du CCAS de Besançon.* » Au cours de l'année 2016, il est apparu que ce triptyque ne correspondait plus au contenu même des recherches : par exemple, l'évolution des besoins, dans sa formulation, nous a semblé quelque peu dépassée. De même, l'innovation sociale, point central de notre étude, devait être plus visible dans le titre. C'est en partie le cœur de notre projet : nous sommes intervenu à de nombreuses reprises pour présenter des analyses y faisant référence. Nous devons alors lui offrir plus de lumière. Madame la Vice-présidente du CCAS a également jugé important de mieux contextualiser l'étude. Puisque nos recherches débutent avec l'anniversaire des 40 ans de l'action sociale bisontine, nous avons inséré deux jalons temporels dans le titre : 1972-2016. Enfin, le mot *exemple* a disparu : avant d'évoquer les nombreuses spécificités propres à chaque structure, nous pensions que notre travail pourrait rayonner plus largement et s'inscrire dans une certaine universalité. Pourtant, au regard des différences abyssales entre les CCAS ruraux (qui n'emploient pas d'agents, dont la secrétaire de mairie est souvent la seule interlocutrice...) et ceux des grandes municipalités, il est manifeste qu'il existe autant de formes d'institutions que de cités. Ainsi, face à la somme de ces éléments, le titre a pris cette nouvelle tournure : « *Gouvernance et innovation sociale : le CCAS de Besançon (1972-2016).* » Il représentait alors mieux le travail réalisé, présenté dans ce manuscrit.

Au-delà de ces premiers éléments introductifs, notre étude s'établit sur un socle spécifique : elle s'est déroulée grâce à une Convention industrielle de Formation par la Recherche. Nous présenterons, dans le corps du document, toutes les spécificités qu'une telle convention suscite au quotidien pour un doctorant. C'est principalement dans le double suivi que réside l'intérêt principal : à la fois technique (dispensé par l'établissement d'accueil) et scientifique (par le Directeur de thèse). Cela a permis de croiser les apports pour nouer les perspectives théoriques et les préconisations pratiques. Le cheminement, original, pourrait paraître singulier au lecteur, puisqu'il s'établit sur une recherche-action induite par notre statut analogue d'employé du CCAS. À ce propos, nous nous interrogerons sur ce même statut, à l'instar de Dominique Schnapper (Schnapper, 2011). Dans son article, nous retrouvons les termes qui qualifient notre propre condition : « *L'originalité de mon enquête tenait à ce que je participais réellement au fonctionnement de l'institution* » ; « *J'ai d'abord fait partie du groupe*

---

<sup>4</sup> Cette association s'occupe des Conventions industrielles de Formation par la Recherche (CIFRE) pour le compte du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

*avant de l'observer* » ; « Être un chercheur qui fait lui-même partie du groupe qu'il étudie est, à coup sûr, un cas particulier et extrême d'une participation aussi "active" que "complète" » (*ibid.*, p. 2.) Nous rejoignons pleinement l'auteure lorsque celle-ci juge être en situation de « *participation observante* ». Nous présenterons, par conséquent, le raisonnement issu d'une posture réflexive posée sur nos travaux, afin d'acquérir une position d'"équilibre" entre la fonction de chercheur et celle de professionnel.

Cette introduction nous permet aussi de fournir une explication relative aux données concernant les personnes accueillies (ou les bénéficiaires) du Centre communal. Le lecteur constatera que nous avons intégré les principales données quantitatives, collectées au cours de notre étude, dans les Annexes<sup>5</sup>. Nous avons fait le choix de constituer des tableaux en reprenant certains chiffres des dix dernières années et en les détaillant selon plusieurs dispositifs. Cela donne une image de l'évolution de la prise en charge des publics. Toutefois, et nous le rappellerons en note préliminaire, nous reconnaissons le besoin d'être très prudent avec ces éléments : une évolution majeure ne signifie pas forcément que la situation sociale s'est dégradée, mais plutôt que l'assiette des bénéficiaires s'est étendue. Il s'avérerait important d'insérer ces données dans une optique de triangulation des sources et des outils d'analyse, notre angle d'approche privilégié étant de nature qualitative.

Au cours de cette étude, nous avons connu différents mouvements et plusieurs changements importants : au niveau des postes de direction, de la municipalité, du Conseil départemental, etc. Ceci nous a obligé à prendre plus de précautions lors de la restitution écrite. Pourtant, il nous faut préciser que ce document illustre un temps *t*, un moment donné. Certaines observations peuvent alors avoir l'air désuètes, mais elles représentent bien le moment dans lequel nos investigations ont été effectuées.

De même, il nous semble que la sociologie se fonde en priorité sur l'observation et l'analyse qui en découle. C'est pourquoi, tout au long de notre développement, nous nous appuyerons sur les *verbatim* issus des entretiens que nous avons menés. Nous avons garanti à chaque enquêté un anonymat strict, de façon à ce qu'il puisse s'exprimer librement et sans contraintes. Ainsi, pour chaque extrait inséré dans le document, nous ne donnerons que la

---

<sup>5</sup> Voir Annexes, pp. 471-472.

fonction de la personne, afin de la repositionner dans l'environnement d'où émerge sa pensée. Nous traduisons enfin l'ensemble des propos au masculin, pour éviter de reconnaître l'émetteur ou l'émettrice. Parfois, une précision sur la temporalité sera nécessaire : la personne est-elle toujours en fonction ? Le Directeur général est-il l'actuel ? Notre travail s'inscrivant sur un temps long (près de 45 ans), il nous semble important de bien contextualiser l'origine des propos. Pour terminer sur cet aspect, et pour souligner l'importance qu'ont ces passages pour notre étude, nous avons décidé de les faire ressortir clairement, en adoptant une typographie particulière (retrait supplémentaire et italique).

Dans le deuxième temps de cette introduction, nous souhaitons présenter le plan général de notre document, pour en donner une vision globale. Nous proposons, en première approche, les théories mobilisées tout au long de ce travail. La présentation n'est pas exhaustive mais elle fournit un éclairage sur la grille de développement mobilisée :

- la première partie sera consacrée à la délimitation de l'objet d'étude. Un développement détaillé de l'environnement général dans lequel la recherche se situe (historique, sociodémographique...) était incontournable avant de présenter nos analyses. Nous exposerons plusieurs éléments de cadrage à travers diverses statistiques. Nous énoncerons également une rapide analyse de l'évolution de l'outil CCAS, qui offrira des clés de lecture sur ce qu'il est aujourd'hui. Ensuite, nous fournirons plusieurs éléments de sémantique et de terminologie : nous ne donnerons pas de définition *strico sensu*, mais chercherons plutôt à discuter certains termes à première vue plurivoques, pour mieux se positionner vis-à-vis du lecteur. Le troisième temps de cette partie verra la présentation des résultats de l'étude préalable qui a porté sur les 40 ans de l'action sociale bisontine. Nous mettrons en évidence ce que recouvre l'innovation, en cherchant au maximum, outre l'étude de son processus, à l'inclure dans différents contextes, pour en comprendre les mécanismes d'éclosion. Enfin, en dernier lieu, nous soumettrons les questions qui nous ont permis de matérialiser la problématique, mais aussi les hypothèses qui nous ont guidé tout au long de ce travail, pour terminer enfin par la méthodologie de réalisation de l'enquête ;

- dans la deuxième partie, intitulée « *Un outil au cœur d'un système local* », nous chercherons à énoncer tous les paramètres qui font les spécificités du CCAS de Besançon. Nous reviendrons sur ce que recouvre le concept de *système*, même s'il est utile de préciser dès

maintenant que la structure communale s'insère dans plusieurs milieux en interaction les uns avec les autres. Nous nous intéresserons par conséquent à l'organisation interne, en traitant, entre autres, des particularités d'un établissement public autonome, de la place des différentes directions, de celle du Conseil d'administration, du rôle du "double pilotage" (qui résulte de la relation entre le technique et le politique)... Nous serons alors en mesure de donner une dimension presque *monographique*<sup>6</sup> à notre travail. Une fois cette partie réalisée, nous nous pencherons sur l'aspect "externe" : d'une part, nous étudierons les rapports qu'entretiennent la Ville et le CCAS ; de l'autre, nous examinerons les liens établis avec le Conseil départemental (chef de file de l'action sociale sur le territoire). Pour ce faire, nous mettrons à l'épreuve plusieurs dispositifs, tout en sondant la place du social et son caractère transversal dans les politiques locales. Le troisième temps se rapportera au sens de l'action, dans une acception généraliste. À travers la notion de "flou" (partagée par bon nombre d'enquêtés), l'idée d'une approche particulière d'intervention (par publics et par territoires), ou encore la question notable de l'héritage, nous tenterons de mettre en lumière les différentes interrogations qui se sont posées lors de notre étude de terrain. Enfin, pour parachever cette partie, nous proposerons d'explorer les facettes qui font l'expertise du CCAS : le projet social actuellement en cours de construction, l'analyse des besoins sociaux (ABS) et, pour terminer, les ressources humaines en tant que forces vives de l'institution. Cette deuxième partie se construira à travers l'exploration, par exemple, du courant de la sociologie du travail social et de son évolution (avec des auteurs tels que Jacques Ion, Michel Chauvière, Alexandre Pagès, Robert Castel...), comme celui relatif à la problématique des territoires (Guy Di Méo, Alexandre Moine, Michel Autès, Robert Lafore...), ou, encore, de la sociologie de la médiation et des régulations (Georg Simmel, Jean-Daniel Reynaud, Jean Remy ou Jean Gagnepain...);

- la troisième et dernière partie mettra en lien les perspectives théoriques issues de notre travail de recherche, avec les préconisations pratiques attendues de l'institution. Nous chercherons à aller plus loin dans l'analyse en proposant de nouvelles clés de lecture. Pour commencer, nous proposerons, dès l'introduction, de redire quelle place la sociologie peut avoir dans un processus de recherche comme le nôtre : ni élu, ni Directeur général, nous ne fournissons pas de recette "clés en main". Mais c'est bien dans l'accompagnement à la réflexion et dans l'impulsion d'un nouveau regard que se situe notre travail. Le premier élément que nous

---

<sup>6</sup> Voir, à ce sujet, l'introduction du livre de Dominique Schnapper (2010), *La Démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard (1<sup>re</sup> éd. : 2002).

mettrons en lumière concerne le *développement social local* (DSL) : il sera utile de le décortiquer pour en comprendre le sens. Ce terme, très utilisé de nos jours, paraît pour le moins galvaudé. Il faudra comprendre pourquoi. Nous interrogerons également le concept de *complexité*, en montrant combien il peut être éclairant pour l'institution. En liant ces deux premiers aspects, nous nous efforcerons de penser une nouvelle forme d'action. Cette section abordera aussi de nombreux axes, comme celui du management dans l'incertitude, de la performance dans l'action publique, ou encore de la diffusion de l'information. Pour les éclairer scientifiquement, nous nous inspirerons, entre autres, de la sociologie de Luc Boltanski (autour de sa réflexion sur les « cités »), de la sociologie des organisations (Michel Crozier, Ehrard Friedberg, Renaud Sainsaulieu, Philippe Scieur...), et d'une approche plus technique établie sur diverses lectures professionnelles (Valérie Löchen, Annie Bartoli, Cécile Blatrix...). Ensuite, nous développerons le thème de la place des personnes dans la construction des politiques sociales locales. En montrant combien le rapport au public peut être différent, au-delà des discours incantatoires actuels, nous avancerons l'idée que la lutte contre le non-recours, ou encore l'observation des *zones grises*, devraient éclairer certaines problématiques. Enfin, le DSL inclut un caractère territorial par sa dimension locale : nous proposerons de nous projeter dans une nouvelle approche, fondée notamment sur une perspective issue de la géographie sociale. À travers cela, nous questionnerons les différents niveaux de territoires, qu'ils soient administratifs, vécus ou de vie. Le dernier chapitre de notre document sera consacré à l'intérêt de penser une nouvelle gouvernance. En reprenant les éléments précédents, nous exposerons notre façon de concevoir la place du Conseil d'administration, celle de la relation élu-technicien ou encore celle de l'ABS. Avec les différents travaux relatifs à la *transaction* et à l'*hybridation sociale*, nous serons en mesure de proposer une vision plus globale de l'intervention. Un deuxième aspect portera aussi sur la gouvernance externe : en examinant les diverses possibilités qu'offre l'avenir (intercommunalité, service municipal *ad hoc*, ou maintien de l'existant), nous pourrons alors réfléchir à l'action sociale de demain.

Il sera important, au regard de ce développement, de ne pas centrer la réflexion uniquement autour de la structure, mais bien de définir le sens et l'intérêt de chaque opportunité, en fonction du public. Pour terminer, nous reviendrons sur le principe de l'héritage en cherchant à approfondir notre première approche : est-il un bien-fondé ou, au contraire, est-ce un non-sens de capitaliser sur son passé ? Pour nous aider, nous nous appuierons sur des auteurs comme

James March ou Herbert Simon et préconiserons de trouver le bon équilibre entre exploration et exploitation.

Au final, pour construire ce manuscrit, nous avons tenté de faire preuve d'"équilibre", tant en termes de vocabulaire que sous l'angle de la syntaxe. Conscient qu'une thèse de doctorat en sociologie doit proposer une vraie démarche scientifique, il nous importait, en parallèle, de rendre accessibles nos écrits à l'ensemble des agents du CCAS. C'est, selon nous, le cœur d'une recherche en CIFRE, d'être au croisement de ces deux mondes. Au fil du document, nous tenterons ainsi d'être constamment en adéquation entre la science sociale, telle qu'elle est attendue par un jury de thèse, et une dimension plus "professionnelle", qui répond aux attentes de l'institution.

**PREMIÈRE PARTIE :**

**DÉLIMITATION DE L'OBJET D'ÉTUDE**



Dans cette première partie, plusieurs axes nous permettront de cadrer l'étude dans son environnement général.

Le premier chapitre sera l'occasion de fournir des données tant sur l'aspect sociodémographique, que sous un angle urbain, géographique ou politique. Cela donnera au lecteur, si ce n'est déjà fait, une image synthétique de Besançon et de ses spécificités. Nous proposerons aussi l'histoire et les caractéristiques propres du CCAS. Enfin, nous prendrons du recul sur notre objet en analysant l'originalité de sa construction en elle-même, ce qu'implique être doctorant en CIFRE et la place particulière que cela engendre.

Nous présenterons ensuite des éléments sur la sémantique et la terminologie. L'intérêt n'est pas de retranscrire un dictionnaire de sociologie, mais de se positionner au sujet de termes pouvant paraître plurivoques. Nous donnerons une approche de ce que recouvre par exemple la gouvernance, le territoire, la gestion, la décentralisation, l'incertitude...

Dans un troisième moment, nous proposerons de revenir sur les premiers enseignements de la recherche intitulée « *40 ans d'action sociale bisontine* ». Cette phase a précédé la thèse, en lui apportant quelques jalons de réflexion. L'avantage de l'avoir réalisée préalablement est de mieux comprendre "d'où" vient l'institution, et ainsi effectuer une observation plus circonstanciée.

Enfin, le quatrième et dernier chapitre donnera les éléments sur la problématisation, sur les hypothèses et sur la méthodologie employée tout au long de ce travail.

# CHAPITRE I :

## ÉLÉMENTS DE CADRAGE

### A. État des lieux

Cette première section sera le lieu de présentation des éléments de contextualisation, avec des données démographiques, sociales, urbaines, géographiques, politiques et historiques. Il convient de cadrer notre étude dans son environnement général, pour bien comprendre dans quelle situation nos recherches s'inscrivent. Il sera alors possible de définir en quoi Besançon peut s'avérer spécifique.

#### A.1. Données sociodémographiques et géographiques

Besançon, capitale régionale de la Franche-Comté<sup>7</sup>, compte, pour l'année 2013, plus de 121 000 habitants (Analyse des Besoins sociaux [ABS], 2013). La ville est plutôt "jeune", puisque 30 % des habitants ont entre 15 et 29 ans. Les 30-44 ans représentent 18 % de la population, les 45-59 ans 17 % et les 60 ans et plus, 20 %. Nous constatons aussi un fort taux d'inactivité professionnelle (23,7 %). Le chômage touche 14,4 % de la population active (INSEE, 2009<sup>8</sup>). La Ville se situe au-delà de la moyenne nationale, qui, sur la même période, s'établit à 9,6 %. En Franche-Comté, ce même taux est à 10 %.

Besançon compte beaucoup d'étudiants : 19,3 % de la population des 15 à 64 ans sont dans cette situation.

Le revenu net annuel médian s'élève à 20 497 euros, ce qui place la ville à peine légèrement plus haut que le niveau national (19 786 euros). Ce sont 51 % des foyers bisontins qui se trouvent imposables.

---

<sup>7</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la région Franche-Comté a fusionné avec la Bourgogne pour devenir la région Bourgogne-Franche-Comté.

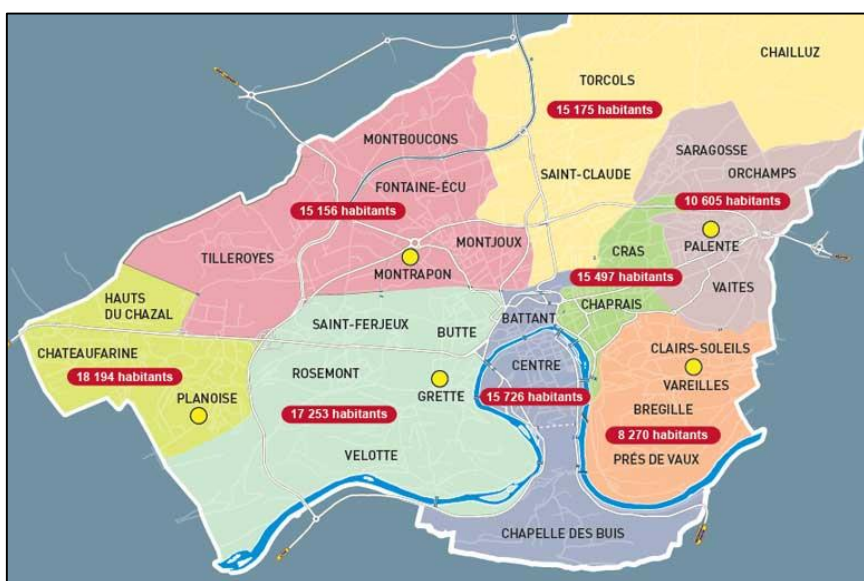
<sup>8</sup> Les chiffres correspondent au dernier recensement disponible sur le site internet de l'INSEE.

Les ménages sont, pour moitié (51,8 %), composés de personnes seules (21,1 % d'hommes et 30,7 % de femmes). Les familles monoparentales constituent 20,4 % des familles, ce qui est égal à la part nationale. Plus d'un mineur sur quatre vit dans une famille monoparentale (ABS, 2013). Enfin, 35 % des ménages de la commune sont propriétaires de leur logement principal.

Concernant les données du Revenu de Solidarité active (RSA), nous ne disposons que des statistiques départementales (DREES, 2014). Dans le Doubs, au 31 décembre 2014, près de 19 000 personnes sont allocataires (73 % pour le RSA socle et 27 % pour le RSA activité). Ce qui correspond à une augmentation de 20 % du nombre de bénéficiaires entre 2009 et 2014.

Pour l'Allocation personnalisée d'Autonomie (APA), on dénombre, au 31 décembre 2013, 10 247 bénéficiaires.

**Fig. 1 : Carte des quartiers de Besançon**

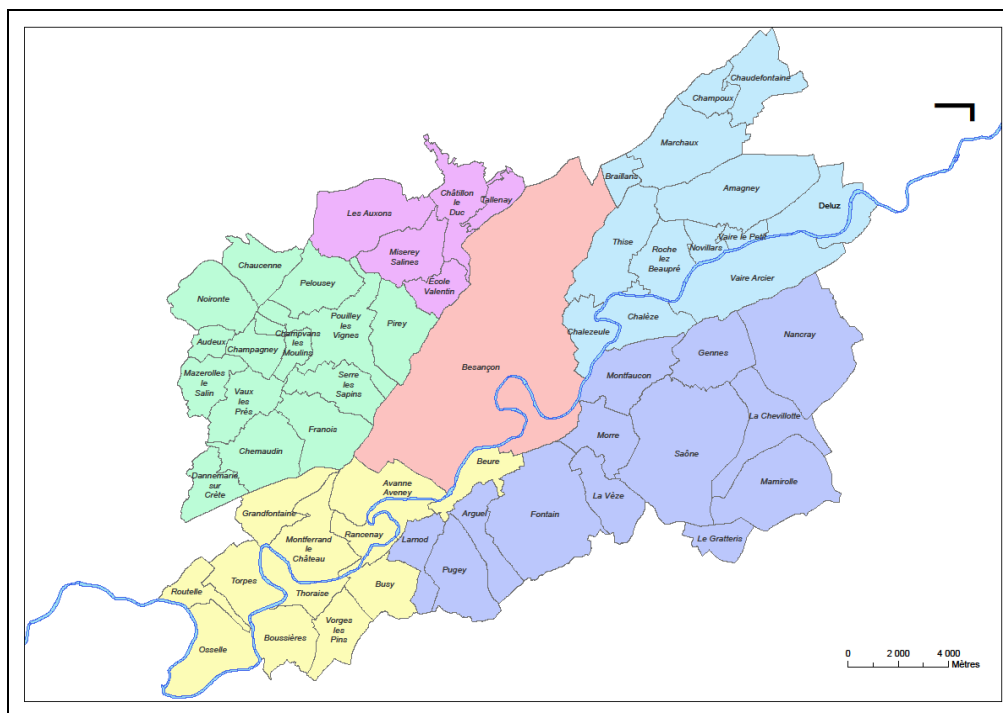


Source : Site internet de la Ville de Besançon.

Vingt-neuf quartiers, aux disparités évidentes, composent la ville : d'un quartier à l'autre, le revenu médian des ménages peut aller du simple au double. Dans les quartiers de Planoise, de la Grette, de Battant et de Palente, le revenu annuel médian s'établit à moins de 15 000 euros ; à l'inverse, dans les quartiers des Tilleroyes, de Saragosse et de Centre/Chapelle des Buis, il est à plus de 30 000 euros. En outre, l'ABS 2013 mentionne que le nombre de ménages sous le seuil de bas revenu est en hausse : plus 1,4 point en trois ans.

Besançon fait, par ailleurs, partie d'une agglomération : la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon (CAGB). La particularité de cette CAGB tient dans son "format" : une ville-centre au milieu de plusieurs "petites" communes. Besançon, avec 120 000 habitants environ, est largement plus importante que Saône (deuxième ville de la communauté avec 3 300 habitants) (INSEE, 2011). Le village le plus faiblement peuplé possède, lui, 90 habitants : Besançon détient une position pour le moins hégémonique au sein de la communauté (en saumon sur la figure 2). Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, cette agglomération a évolué pour compter 57 communes.

**Fig. 2 : Carte de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, janvier 2015**



Source : Site internet de la CAGB.

L'agglomération bisontine nous intéressera pour les liens qu'elle tisse avec le CCAS, autour de l'intercommunalité sociale, et le débat sur la pertinence de créer un Centre intercommunal d'Action sociale (CIAS).

Olivier Borraz justifie la particularité géographique évoquée dans son ouvrage de référence *Gouverner une Ville, Besançon 1959-1989*. Jusqu'en 1962, il constate : « Absence de banlieue, absence "d'auréole" de villes et de bourgs, absence de grandes villes à l'échelle

*régionale et forte attraction exercée par les capitales des régions voisines* » (Borraz, 1998, p. 28.) De nos jours, la situation a changé sur le plan institutionnel : et il convenait ainsi de présenter ces données de contextualisation pour comprendre la position actuelle de la Ville.

### A.2. Données politiques

La monographie réalisée sur le gouvernement de la ville de Besançon par Borraz, sur la période 1959-1989, donne des éléments de compréhension quant à la vie politique bisontine actuelle. L'auteur décrit les diverses municipalités et le système politique mis en place, qui peuvent paraître particuliers.

Il note que « *le mode de gouvernement de Besançon fait l'objet d'un processus d'institutionnalisation qui s'étale sur plus de 30 ans. Impulsé par Jean Minjoz à l'occasion de son accession à la mairie en 1953, il ne cesse de se développer au fur et à mesure que le nombre d'adjoints augmente. Robert Schwint s'inscrit à partir de 1977 dans cette dynamique, tout en renforçant l'autonomie reconnue aux adjoints. Il s'agit, pour lui, d'assurer la gestion d'un système qui s'étend et se complexifie* » (ibid., p. 137).

L'auteur montre également que « *l'histoire politique de Besançon [...] est, à l'instar de l'histoire de la ville, celle d'un isolement progressif et durable* ». Il poursuit : « [Ceci] pourrait se résumer en une formule lapidaire : *ville de gauche dans un département de droite* » (ibid., p. 39.) À travers son histoire, Besançon semble parfois isolée. Toutefois, la formule de Borraz ne se vérifie pas ensuite : de 1982 à 2004, la majorité politique du département était à droite, mais est passée à gauche de 2004 à 2015. Elle se situe de nouveau à droite depuis cette date. Nous reviendrons sur ces différents changements en étudiant l'influence qu'ils ont sur la structure.

## **B. Présentation des CCAS – Quelques repères historiques**

Les CCAS ont une histoire riche qu'il convient d'explicitier, afin de mieux comprendre la place qu'ils occupent aujourd'hui. Nous allons décrire les grandes phases de construction de cette institution, en soulignant les évolutions fondamentales. Certains éléments pourront être

présentés de façon succincte : ils seront approfondis et analysés dans les deuxième et troisième parties. Cette section permet avant tout de bien situer l'histoire et la constitution des centres d'action sociale, de manière générale.

### B.1. Une naissance sous la Révolution

Les « ancêtres en ligne directe des Centres communaux d'Action sociale sont les Bureaux de bienfaisance » (Borderie, 2006, p. 30). Ils sont créés sous le Directoire en 1796, pour "contrer" la charité religieuse qui était alors le seul secours aux indigents, comme le montre Bronislaw Geremek dans *La Potence ou la pitié* (Geremek, 1987), ou encore Robert Castel, en évoquant le Royaume-Uni : « L'exercice d'une tutelle communautaire [...] prévaut en Angleterre à travers différentes "poor laws" [...] instituant la paroisse comme base nécessaire de l'organisation des secours » (Castel, 1995, p. 90). La République et les Droits de l'Homme proclamés en France, les pauvres continuent à n'avoir assistance qu'auprès du clergé. La loi du 7 Frimaire an V (27 novembre 1796) autorise la création de Bureaux de bienfaisance républicains. C'est la première fois dans l'Histoire qu'une loi accorde un droit aux pauvres : celui de la solidarité publique (Borderie, 2006, p.30). Afin de le financer, une taxe spécifique voit le jour : la taxe sur les spectacles. Elle subsiste pendant près de deux siècles. Ce « droit des pauvres », comme il est coutume de l'appeler, est payé par les spectateurs eux-mêmes auprès de « deux guichets : l'un pour la remise du billet, l'autre pour le versement de la taxe » (ibid.). Ce sont les Bureaux de bienfaisance qui bénéficient de cet apport, agrémenté ensuite par des « biens et revenus ayant appartenu aux caisses de secours ou de charité, puis, en 1843, par un tiers du capital reçu pour la concession de terrains dans les cimetières communaux » (ibid., p. 31).

Les premiers Bureaux organisent des soupes populaires. Ils tiennent des registres qui référencent les secours apportés, divisés en deux parties : « L'un pour les indigents secourus temporairement, comme les chefs de familles ayant plus de trois enfants de moins de 14 ans, les veuves, les femmes abandonnées ; l'autre pour les indigents secourus annuellement, comme les vieillards de plus de 64 ans » (ibid.) On constate que cette classification renvoie à une segmentation des publics qui perdure encore de nos jours, et sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

En 1893, la loi du 25 juillet rend obligatoire la création d'un Bureau d'assistance dans chaque commune. Toutefois, cela crée une véritable confusion. En effet, le Bureau d'assistance doit « *préparer une liste de malades* » (*ibid.*, p. 36), mais ne possède pas de nature juridique bien établie. Alain Borderie constate que « *dans certains cas, il reprend à son compte les missions attribuées aux bureaux de bienfaisance, d'autant qu'à partir de 1894, il est demandé à ces derniers de contribuer pour un cinquième de leurs revenus aux dépenses de l'assistance médicale gratuite* » (*ibid.*) La frontière n'est pas correctement délimitée entre les deux bureaux et provoque un certain flou. Cependant, le caractère obligatoire de tels outils communaux perdure encore aujourd'hui.

Pourquoi impliquer la commune dans ce mouvement ? C'est la Charte du congrès de l'assistance de 1889 qui l'explique le mieux : « *L'assistance publique est d'essence communale. C'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'assistance parce qu'elle est seule en situation de les connaître* » (*ibid.*) La commune devient, à cette période, le pivot central du système d'assistance et de bienfaisance.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, les Bureaux de bienfaisance lancent quelques initiatives, comme des consultations médicales, des crèches, de nouveaux dispensaires, des fourneaux alimentaires, des jardins ouvriers, des colonies de vacances...

## B.2. De la charité à l'aide sociale

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, un grand projet économique et social prend forme : la création de la Sécurité sociale. En parallèle, le 29 novembre 1953, un décret portant réforme des lois d'assistance et des Bureaux de bienfaisance voit le jour. Il « *codifie les dispositions légales ou réglementaires existantes, modernise les différentes formes d'assistance et simplifie les procédures pour y parvenir* » (*ibid.*, p. 79). Cette réforme tend à rendre plus humaines les conditions d'accès à l'assistance. Le décret rassemble les deux Bureaux en un seul : le Bureau d'Aide sociale (BAS). Borderie propose une explication à ce changement : « *En fusionnant bureaux d'assistance et bureaux de bienfaisance sous la dénomination unique de bureaux d'aide sociale, le législateur a voulu associer le cœur et la technique, le sens de l'entraide et la connaissance approfondie des textes* » (*ibid.*, p. 79.) Le Bureau de bienfaisance était perçu comme le "cœur", là où le Bureau d'assistance relevait de la "technique" : la nouvelle structure doit permettre une meilleure approche. Mais, au-delà de cette nouvelle dénomination, c'est un

véritable changement de paradigme qui se joue. Le passage de l'assistance (et de la bienfaisance) à l'aide sociale possède, à notre avis, un signifiant fort. Nous ne sommes plus dans la *charité* comme aide à la vie, mais dans l'*aide* à assumer sa vie. L'association du cœur et de la technique préfigure également ce que nous nommerons plus loin le « *double pilotage* ».

Ces nouveaux BAS ont une capacité d'initiative plus forte encore que les "anciens Bureaux" qu'ils remplacent. Selon l'article 4 du Décret n° 54-611 du 11 juin 1954, les « *bureaux d'aide sociale exercent une action de prévoyance et d'entraide, notamment par la distribution de secours en bons, en nature et en espèces [ou] la création de services sociaux. Ils constituent et tiennent à jour un fichier des bénéficiaires de secours ou d'une aide sociale, résidant sur le territoire de la commune* ». Par exemple, les Bureaux peuvent gérer des centres d'hébergement pour errants métropolitains, des lieux d'accueils de jeunes travailleurs ou des maisons et hôtels maternels (*ibid.*, 2006). Ils ont, en outre, la possibilité de créer et de gérer des maisons de retraite et des logements-foyers pour personnes âgées.

Enfin, les BAS sont au cœur de l'aide dans le secteur sanitaire. Le décret précédemment cité fait état d'un « *arrêté du ministre de la santé publique et de la population [qui] précise la mesure et les conditions dans lesquelles les bureaux d'aide sociale sont appelés à participer au service de l'hospitalisation à domicile* » (site Internet Légifrance). Ceci nécessite une coordination optimale avec les hôpitaux, les dispensaires et les divers centres de santé. Ils prennent petit à petit la place des coordinateurs locaux. Borderie cite alors un extrait d'entretien effectué avec Rina Dupriet, ancienne Directrice du CCAS de Besançon : « *Certains Bureaux d'Aide sociale, comme celui d'Yvetot en Normandie, gèrent des budgets supérieurs et des effectifs dépassant ceux de la commune à laquelle ils sont rattachés [...]. Nous avons une liberté de créer et d'agir qui nous permettaient de déplacer les montagnes* » (*ibid.*, p. 85.) Les BAS sont parfois très actifs. Afin de créer une synergie entre eux et favoriser leur développement, une union voit le jour : l'Union nationale des Bureaux d'Aide sociale français (UNBASF). Elle est à l'image d'une première association créée dans le Nord. Nous reviendrons ultérieurement sur cette union.

Le public prioritaire pour les BAS est celui des personnes âgées démunies (appelées à l'époque « *vieillards* »). Le début des années 1960 est une période économiquement faste. Les Anciens n'ont pourtant que peu de droits et vivent pour certains dans un état de pauvreté avancée. C'est dans cette période que les Bureaux créent des foyers d'entraides, des logements-



foyers ou des services d'aides et de soins à domicile. Deux autres populations retiendront l'attention de l'aide sociale de l'époque. Ce sont celles mentionnées par René Lenoir (Lenoir, 1989) : les *handicapés* (inadaptés physiques ou « *débiles mentaux* ») et les *inadaptés sociaux*. Lenoir sera d'ailleurs le premier à utiliser le terme d'« *exclusion* » pour caractériser ces publics.

### B.3. Des BAS aux CCAS

En 1969, lors du congrès de l'UNBASF<sup>9</sup> à La Baule, François Charles, alors Directeur général de la Famille, de la Vieillesse et de l'Action sociale au ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale, effectue le discours de clôture : « *Sans avoir la prétention de vous dicter votre devoir, je reprendrai les suggestions que je m'étais permis de vous faire : les civilisations ne peuvent survivre que si elles se rénovent. Ainsi en est-il également des structures administratives et locales. Ce n'est pas seulement un changement de nature dans les activités qu'il faudrait opérer. Je souhaite sincèrement que disparaisse le terme BAS, né cependant depuis 1953 seulement. Il faudrait aller au-delà. Je vous livre un nouveau titre à tout hasard : "Centre communal d'Action sociale", ou intercommunal, allégé du sens péjoratif qui s'attache au mot "bureau". On a débaptisé les bureaux de placement, les bureaux des abandonnés (pour les nourrissons). Serait-il possible de s'orienter dans ce sens-là ainsi que vous en avez à plusieurs reprises exprimé le désir ? Je me permets amicalement de vous suggérer d'y réfléchir* » (François Charles, Congrès de La Baule, 1969.)

C'est, selon nos recherches, la première fois qu'il est fait état d'un besoin d'évolution des BAS. À nouveau, à l'instar du changement de dénomination ayant amené les "Bureaux d'Aide sociale", l'avènement de l'« *action sociale* » est marquant. C'est, une fois de plus, dans un nouveau paradigme qu'entre le fait social des communes. Après être passé de la *charité* (assistance et bienfaisance pour aider les gens à vivre), à l'*aide sociale* (aide à assumer sa vie), nous arrivons enfin à l'*action sociale* (aide à choisir sa vie).

Dès 1972, le BAS de Besançon évolue en CCAS. Ce serait le premier de France à ainsi se transformer. Il s'inscrit toutefois hors-la-loi : ce n'est que la loi du 6 janvier 1986, adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences, qui instaure officiellement cette

---

<sup>9</sup> L'UNBASF est devenue l'UNCCAS en 1986, lorsque la loi institue officiellement l'appellation "CCAS".

appellation (bien qu'une circulaire ministérielle du 9 mars 1978 autorisait déjà ce nom) et qu'« *une majorité d'établissements [l']avait adopté (et en premier celui de Besançon) une décennie plus tôt* » (*ibid.*, p. 132). C'est cette loi qui viendrait, selon plusieurs spécialistes, compenser "l'oubli" de l'échelon communal dans le premier acte de décentralisation.

#### B.4. Des compétences spécifiques

Les CCAS gardent les compétences des BAS, mais se voient renforcés dans leurs rôles « *d'outils sociaux de la commune* » : « *Ils peuvent mettre en œuvre les compétences qui seraient confiés par convention par le département à la commune, et comme animateurs de la coordination de l'action sociale au niveau communal en concertation avec l'ensemble des institutions* » (*ibid.*, p. 133.) Une nouveauté apparaît dans ce texte de loi : la possibilité de créer un CIAS. Nous verrons, par la suite, que la question du territoire (communal ou intercommunal) se pose encore aujourd'hui.

Néanmoins, il n'existe toujours pas, à ce moment, de texte spécifique pour ces institutions. Il faudra attendre le décret du 6 mai 1995 pour pallier ce manque. Ainsi, l'article 137 du Chapitre II mentionne que « *le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables* » (Site Internet Légifrance). Ces premiers éléments composent toujours le cœur de son intervention. Nous constatons que cette "compétence" principale reste très ouverte. *Animer* une action générale de prévention et de développement permet de jouer sur tous les possibles : le législateur laisse une grande part de liberté. Et en cela, on retrouve ce qui est exposé depuis le début de ce chapitre, à savoir la présence d'une institution autonome qui évolue indépendamment des autres collectivités. Les BAS avaient déjà la possibilité d'agir sur les domaines qu'ils souhaitaient, les CCAS font perdurer cet héritage. Dès lors, la structure se trouve au cœur d'un maillage local : elle s'inscrit en *étroite liaison* avec les institutions publiques et privées. Enfin, intervenir sous forme de prestations, *remboursables ou non*, augmente les potentialités d'aides (prêts, dons, secours...).

Il est important de noter également que cette loi amène l'institution à « *participer à l'instruction des demandes d'aide sociale* ». Elle « *transmet [celles] dont l'instruction incombe à une autre autorité* ». Elle « *peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département*

*a confiées à la commune* » (Site Internet Légifrance). De plus, une obligation de tenir à jour un registre « *des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale ou d'aide médicale légale ou facultative, résidant sur le territoire de la commune ou des communes considérées* » (Site Internet Légifrance) est imposée. Ce document renvoie au recueil tenu par les BAS.

De même, le CCAS a l'obligation de domiciliation : toute personne ayant un lien avec la commune peut demander à y être domicilié pour obtenir une adresse. Les personnes ne possédant pas de logement fixe peuvent ainsi prétendre aux aides légales et aux prestations : c'est un pas vers l'accès aux droits inconditionnels.

Enfin, les CCAS sont tenus de « *procéder annuellement à une Analyse des Besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté* ». Ce point est primordial pour comprendre comment s'élabore une politique sociale locale, notamment communale. Cette analyse doit faire l'objet « *d'un rapport présenté au conseil d'administration.* » Il est ensuite attendu que les administrateurs en prennent acte. Nous y reviendrons ultérieurement pour mieux l'explicitier.

Pour terminer sur ces spécificités, il est important de préciser que le Centre d'Action sociale est un établissement public administratif communal. La majorité de ces agents relève de la fonction publique territoriale. Il possède un organe de décision interne de nature technique, et un organe de décision politique. C'est ce que nous appellerons, tout au long de notre recherche, le « *double pilotage* ». Les administrateurs déterminent et votent les grandes orientations politiques de l'institution ; les agents les mettent en pratique. Au-delà de cette présentation quelque peu succincte, nous verrons dans quelle mesure cette réalité prend forme.

#### *B.5. De la Commission administrative au Conseil d'administration : une (r)évolution*

Le décret du 6 mai 1995 pose les jalons de l'administration du CCAS par un conseil spécifique. Précédemment, les BAS possédaient une commission administrative, composée, outre le maire-président, de quatre membres élus du Conseil municipal et de quatre membres désignés par le préfet (ou le sous-préfet). Dans les villes de plus de 100 000 habitants, ce nombre pouvait être porté à six (Site Internet Légifrance).

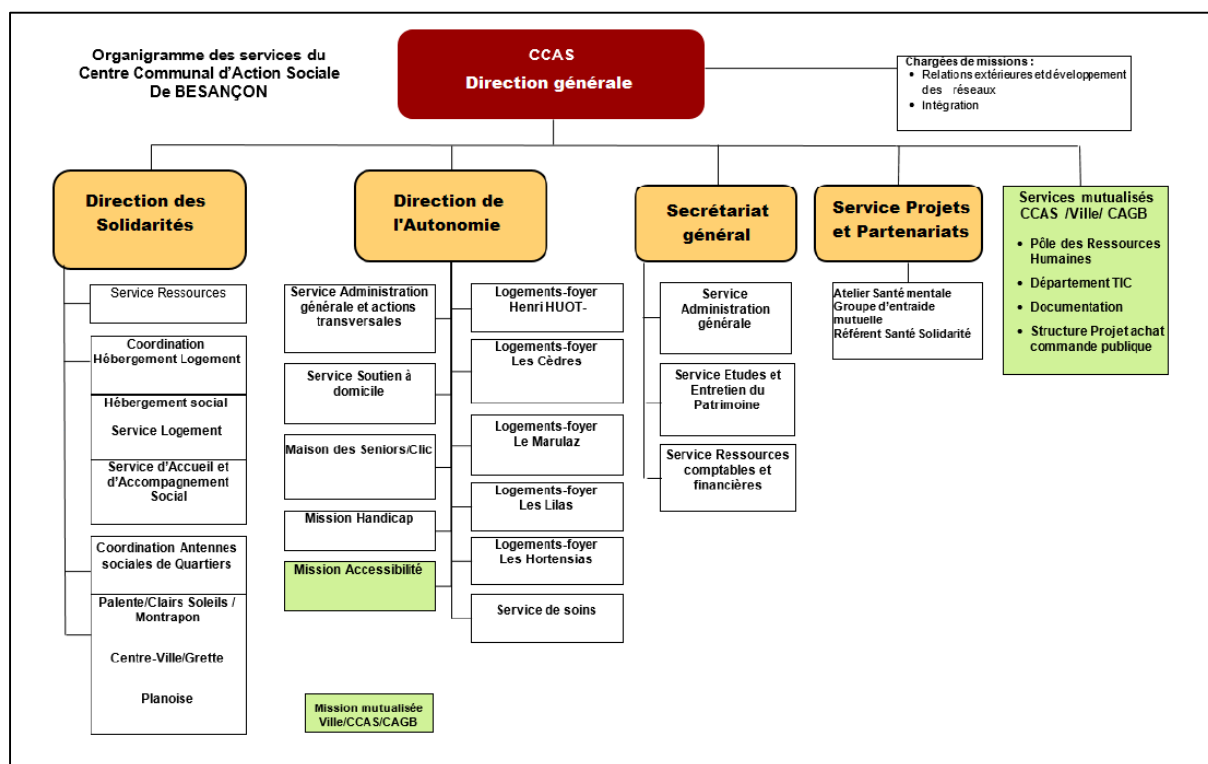
Aujourd'hui, ce n'est plus une Commission administrative mais un Conseil d'administration. Cela engendre quelques changements, pour le moins importants. Avant tout, le maire (ou, le cas échéant, le président du syndicat intercommunal) préside toujours l'instance. Une première évolution est à noter : le Conseil d'administration doit « *élire en son sein un vice-président qui le préside en l'absence du Maire* » (*ibid.*). Ce conseil comprend aussi, outre le Président, « *en nombre égal, des membres élus en son sein à la représentation proportionnelle [...] du Conseil municipal [...], et des membres nommés par le Maire parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune* » (Site Internet Légifrance). Parmi ces membres nommés, doivent figurer un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, un représentant des associations familiales désigné (sur proposition de l'Union départementale des Associations familiales [UDAF]), un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département, et un représentant des associations de personnes handicapées du département (*ibid.*). C'est l'entrée de la société civile au sein de l'organe de décision. Là où la Commission administrative était composée de membres désignés par le préfet, mais pour lesquels aucune règle n'était fixée, le Conseil d'administration intègre des adhérents d'associations qui ont un lien avec les questions sociales locales. C'est en soi une révolution.

Nous reviendrons plus longuement dans les deuxième et troisième parties sur la place de la société civile et des administrateurs au sein de l'institution. Nous allons, avant cela, présenter le CCAS de Besançon et son fonctionnement interne.

### **C. Le CCAS de Besançon**

À Besançon, nous relevons quatre directions : la direction générale, la direction de l'Autonomie, la direction des Solidarités (DSO), et un Secrétariat général qui vient compléter le tableau. Ce dernier a pour compétence, entre autres, la gestion des ressources logistiques et des ressources financières, l'entretien des locaux et l'organisation du service courrier. Il est le « *garant de la bonne affectation des moyens aux objectifs du projet politique, en répondant aux besoins exprimés par les [...] directions opérationnelles du CCAS* » (Bilan social, 2013).

**Fig. 3 : Organigramme du CCAS (au 31 décembre 2015)**

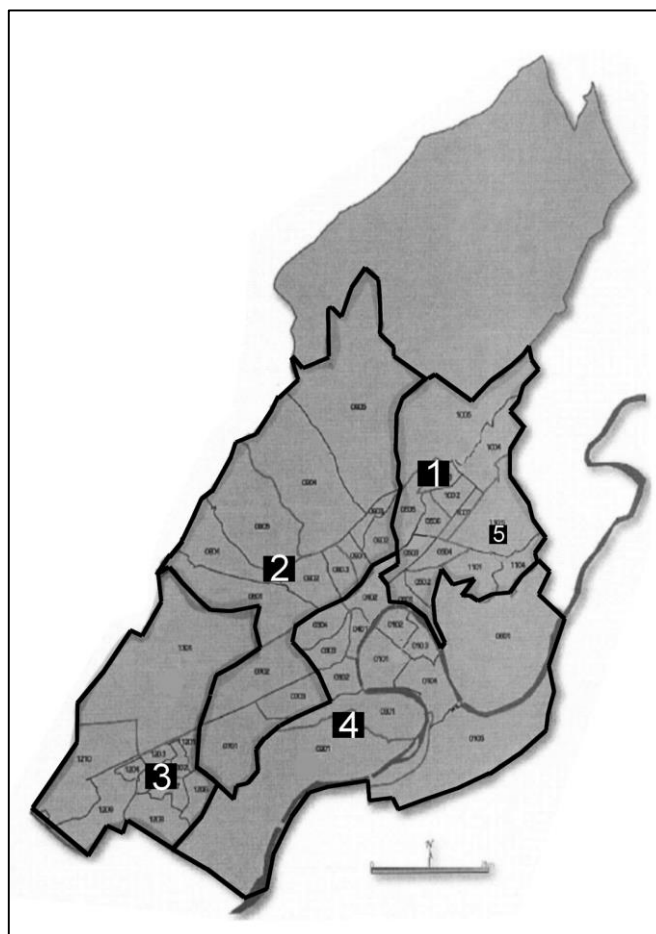


Source : Bilan d'activité 2015.

La direction de l'Autonomie est la plus "importante", en termes d'agents, puisqu'elle concentre près de 60 % des effectifs. Elle intervient auprès des personnes âgées via le soutien à domicile, l'hébergement, le service de téléalarme ou encore le portage de repas. Son service le plus conséquent est celui du soutien à domicile. Cette direction gère également un Centre local d'Information et de Coordination (CLIC), appelé « *Maison des Seniors* ». Enfin, chaque année sont organisés « *Les Rendez-vous de l'Âge* », où tous les aînés de la ville sont invités à se réunir pour débattre autour d'un thème particulier.

La direction des Solidarités (DSO) accompagne les situations de pauvreté et de précarité, par le biais de structures comme le Service d'Accueil et d'Accompagnement social (SAAS), l'Agora (lieu d'hébergement) ou l'abri de nuit des Glacis. L'intervention se veut aussi plus large et intègre les problématiques sanitaires ou encore le micro-crédit. Dans un souci d'intervenir au plus proche des publics, plusieurs Antennes sociales de Quartier (ASQ) ont vu le jour.

**Fig. 4 : Carte des ASQ de Besançon, janvier 2015**



*Source : Documentation personnelle.*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, elles sont au nombre de quatre (Palente/Clairs-Soleils [1], Montrapon [2], Planoise [3] et Centre-Ville/Grette [4]). Le positionnement des chiffres sur la carte correspond à leur emplacement géographique. Une cinquième, plus petite, apparaît dans la zone Palente/Clairs-Soleils : c'est une annexe de la principale, qui permet d'être encore plus proche des habitants. Nous reviendrons sur ces structures par la suite. Le siège<sup>10</sup> accueille en son sein l'ASQ de Planoise [3].

En termes d'effectifs, au 31 décembre 2014, l'institution dénombre 406 agents (soit 358,08 équivalents temps complet). Les chiffres que nous avons pu nous procurer sont ceux de 2014. Ils représentent la situation au moment où nous avons procédé à notre étude de terrain.

---

<sup>10</sup> Nous appellerons le bâtiment principal du CCAS le "siège" pour le reste du document. Voir Annexes, p. 439.

Nous constatons une diminution des effectifs depuis 2012, due en partie au transfert du Centre des Handicapés au Travail à Solidarité Doubs Handicap (association départementale).

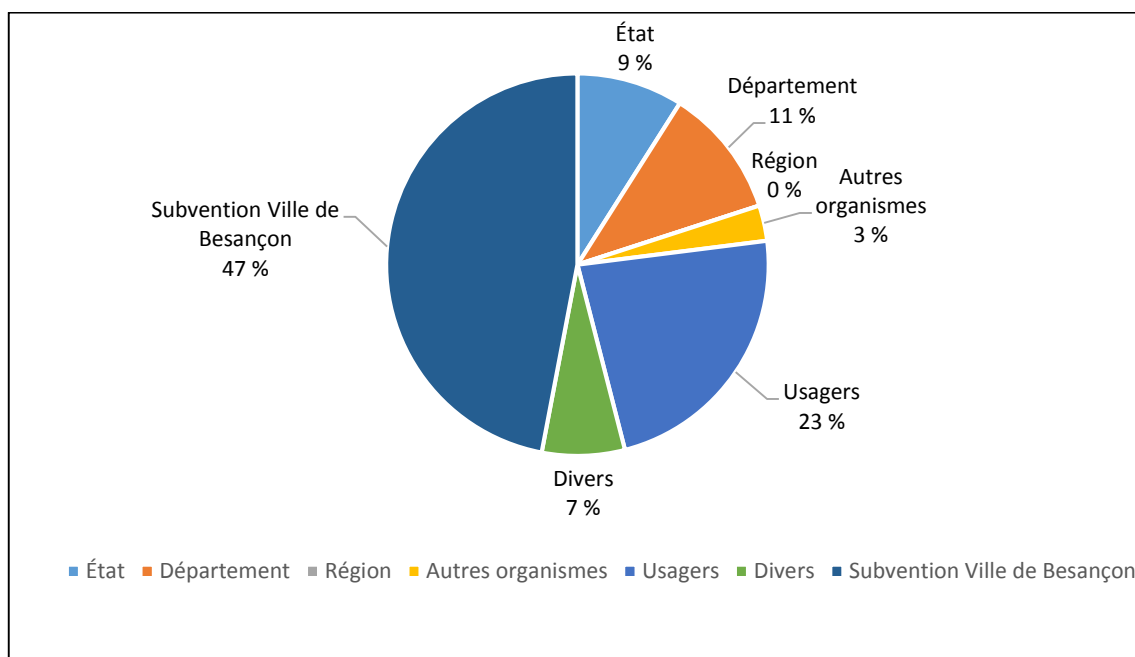
**Fig. 5 : Tableau de l'évolution des effectifs du CCAS depuis 2012 (au 31 décembre 2014)**

	2012		2013		2014	
	Total Agents	Total ETC	Total Agents	Total ETC	Total Agents	Total ETC
Direction générale + SG	65	58,58	56	48,72	56	49,56
Solidarités	128	120,27	117	108,85	116	109,01
Autonomie	220	187,76	226	188,55	234	199,51
Handicap *	18	17,4	13	12,8		
<b>Total</b>	<b>431</b>	<b>384,01</b>	<b>412</b>	<b>358,92</b>	<b>406</b>	<b>358,08</b>

\* Hors travailleurs handicapés.

Source : Bilan d'activité 2014.

**Fig. 6 : Origine des recettes de fonctionnement**



Source : Bilan d'activité 2014.

Le budget, pour l'année 2014 s'élève à près de 24,5 millions d'euros.

La Ville de Besançon, premier financeur, délivre une subvention à hauteur de 50 %.

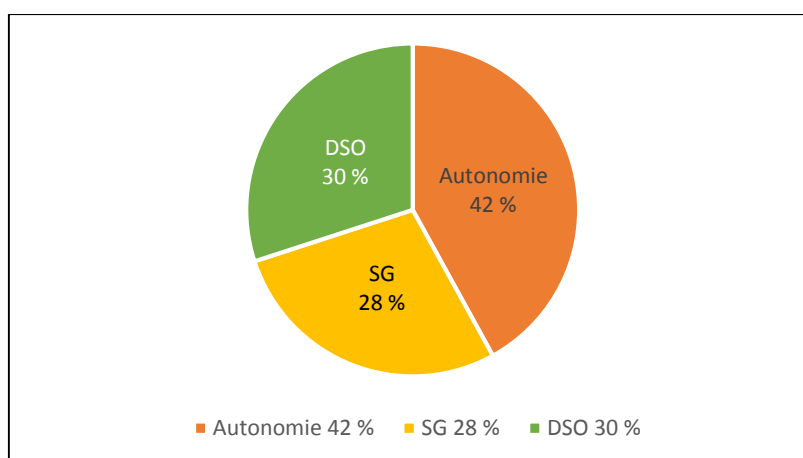
La participation des usagers vient en deuxième dans la liste des contributions, au titre de la rémunération des prestations (repas à domicile, hébergement en logements-foyers, CHR...), avec environ 5 millions d'euros (23 %, soit presque le quart).

Se succèdent ensuite le Département (11 %), l'État (environ 9 %), la Caisse d'Allocations familiales (CAF), la CAGB, et les autres organismes (figure 6).

En termes de ventilation de l'ensemble des recettes, pour 100 euros dépensés, la Ville de Besançon représente 39 euros, les usagers 19, l'autofinancement et l'emprunt 17, le Département 9 et l'État 7.

Concernant les dépenses, deux répartitions sont à noter : par fonctionnement et par investissement. Pour le fonctionnement (figure 7), la direction de l'Autonomie recouvre 42 %, notamment en raison des « budgets importants consacrés aux logements-foyers et aux services du soutien à domicile » (Bilan d'activité, 2014, p. 8.) Pour ce qui est de l'investissement (figure 8), c'est le Secrétariat général qui concentre le plus gros pourcentage. Cela est dû aux « amortissements ainsi [qu'aux] remboursements d'emprunts » comptabilisés pour cette direction (*ibid.*, p. 9.) Au cours de cette même période, la direction de l'Autonomie a investi pour la réfection de nombreux logements-foyers, là où la DSO a acquis du mobilier pour le nouveau bâtiment de l'Agora.

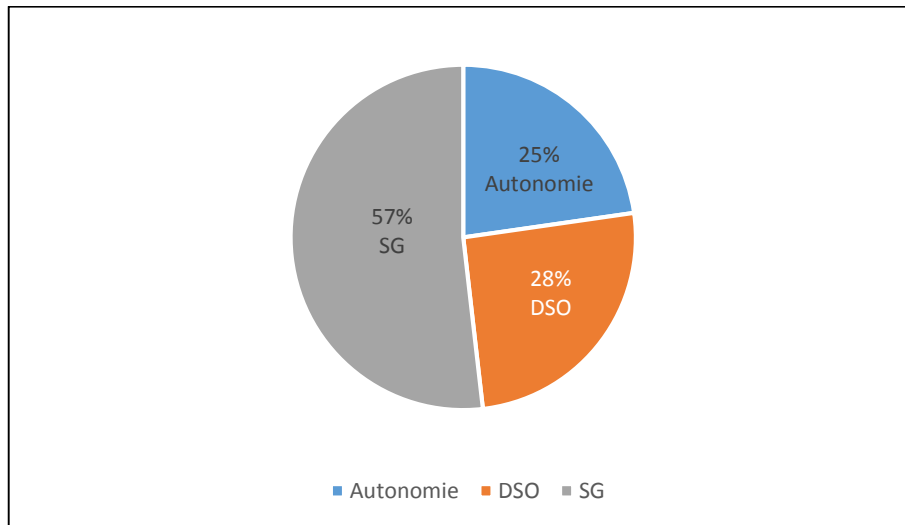
**Fig. 7 : Répartition des dépenses de fonctionnement par directions**



Source : Bilan d'activité 2014.



**Fig. 8 : Répartition des dépenses d'investissement par directions**



Source : Bilan d'activité 2014.

Pour terminer la description du CCAS, plusieurs grands axes témoignent de la dynamique dans laquelle il inscrit ses principales missions en 2014. Premièrement, la politique d'urgence sociale, d'hébergement et d'accès au logement a évolué pour être transférée au Service intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO), géré par le GCS 25 (Groupement de Cohésion sociale 25). De même, la direction de l'Autonomie a mis en place la télégestion pour participer à la professionnalisation des intervenants à domicile, ce qui contribue à une meilleure prise en charge des publics. Par ailleurs, la démarche *Ville Amie des Aînés*<sup>11</sup> (VADA) a été renforcée par un plan d'actions opérationnelles. Enfin, le bilan d'activité nous enseigne que le soutien financier apporté aux associations « *est resté un axe important des interventions du CCAS* » (*ibid.*).

Avant de conclure, ces quelques chiffres de 2013 et 2014 donnent un bref aperçu de l'action de l'institution : 12 238 entretiens réalisés et 1 890 ménages accueillis par le SAAS ; 49 personnes reçues au Service d'hébergement social ; 70 ménages différents logés par le biais du dispositif « *bail glissant* » ; 1 990 personnes soutenues par les services à domicile (pour 119 587 heures effectuées) ; 470 abonnements à la téléalarme ; 4 010 contacts directs à la Maison des Seniors ; 2 000 personnes aux *Rendez-vous de l'Âge*.

---

<sup>11</sup> *Ville amie des Aînés* (VADA) est un réseau francophone qui relaie la volonté de l'Organisation mondiale de la Santé d'inciter, depuis 2010, les villes à mieux s'adapter à leurs aînés.

La présentation des spécificités des CCAS et, plus particulièrement, celui de Besançon ayant été effectuée, nous allons maintenant évoquer l'originalité de la démarche de notre recherche.

## **D. Originalité de la démarche**

Dans quelle mesure notre thèse de doctorat peut-elle être qualifiée d'"originale" ?

Assurément, toutes les thèses renferment une certaine dose de particularismes : nouveau regard épistémologique sur un sujet, objet novateur, terrain inexploré ou croisement de données multiples... La liste peut être longue tant les possibilités paraissent nombreuses.

Dès lors, qu'est-ce qui fait la singularité de notre démarche ? Quel recul sur notre propre travail pouvons-nous prendre ?

### D.1. Une thèse en Convention industrielle de Formation par la Recherche

Le premier élément qui nous vient en tête se trouve aux origines du projet : c'est l'institution qui a fait vœu d'intégrer un jeune chercheur en son sein. Plusieurs de nos collègues nous ont expliqué que leur projet ou leur sujet de thèse relève d'une recherche personnelle, d'une réflexion propre, qui fait souvent suite à des expériences ou des études d'ores et déjà réalisées (mémoire de master, travaux dirigés à l'université, pratique individuelle, etc.). Pour notre part, cela se rapproche plus des thèses menées par contrat doctoral : l'étudiant se positionne sur un sujet, pour lequel il n'a pas forcément d'expérience, et s'"adapte" à la "commande". Nous pensons qu'il existe une différence entre les projets émanant des étudiants, et ceux émanant de l'entreprise (ou d'un organisme). D'un côté, la démarche ressemble à celle du *bottom-up* (ou ascendante) : l'étudiant tente d'élaborer son projet, le soumet aux instances qui le valideront ou non par la suite ; de l'autre, nous sommes face au *top-down* (ou démarche descendante) : l'étudiant "reçoit" le sujet, ne le pense pas en amont, et oriente ce dernier suivant sa pensée.

Notre projet de thèse s'inscrit résolument dans une démarche *top-down* : il émane de la structure.

La genèse a pris racine lors de l'"anniversaire" du CCAS : l'année 2012 correspondait aux quarante ans de la délibération de la Commission administrative actant le passage du BAS en CCAS. Cette délibération<sup>12</sup> a encore une résonance pour beaucoup aujourd'hui. À partir de ce document, l'idée est de s'interroger sur le chemin parcouru, sur les évolutions qu'a connues l'institution ou sur la "culture maison" qui – pour certains – serait perdue. Mais comment prendre du recul et de la distance sur ses propres pratiques lorsque le quotidien ne laisse que peu de temps ? Recourir à l'université et à sa capacité d'expertise était une des pistes : elle permet de réaliser un travail neutre et distancié, tout en garantissant une caution scientifique certaine.

C'est une rencontre fortuite, à l'issue d'une journée d'étude, qui est à l'origine des premiers contacts entre le CCAS et un enseignant-chercheur de l'université, membre du laboratoire C3S. Dès lors, s'installe une collaboration qui nous positionne rapidement comme jeune chercheur sur le projet. Après l'obtention d'un Master de sociologie, nous pouvons débiter : un chapitre sera d'ailleurs consacré aux résultats et aux enseignements de cette phase préliminaire. En constatant rapidement que nous avons ouvert de nouveaux axes et de nouvelles hypothèses, l'institution a décidé de constituer un dossier pour obtenir une Convention industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE), et ainsi aider au financement d'un doctorat.

La CIFRE est un dispositif datant d'une trentaine d'années, géré par l'Agence nationale de la Recherche et de la Technologie (ANRT), mandatée par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. L'objectif est de favoriser le développement des partenariats public-privé en plaçant un doctorant dans des conditions d'emploi (Site Internet ANRT). La convention regroupe, autour d'un même projet, une entreprise, un laboratoire scientifique et un étudiant. Au départ, seules les entreprises technico-économiques pouvaient recourir à ce dispositif. Depuis quelques années seulement, les associations, les organisations non gouvernementales et les collectivités territoriales ont la possibilité de faire appel à cette

---

<sup>12</sup> Délibération en Annexes, pp. 441-443.

convention. Celle-ci permet ainsi de réaliser un recrutement en CDD ou en CDI, tout en effectuant un suivi technique. Le laboratoire encadre scientifiquement la recherche pour laquelle le doctorant consacre 100 % de son temps. Un contrat de collaboration, établi par les deux parties, définit le pourcentage de temps de présence au sein de l'entreprise<sup>13</sup> et au sein du laboratoire. Enfin, c'est l'ANRT qui signe avec l'entreprise la convention, et subventionne jusqu'à 50 % du coût du projet<sup>14</sup>. À chaque année révolue, un rapport d'activité doit être produit à destination de l'association nationale, dans lequel est exposé l'avancement des travaux, les difficultés rencontrées ou encore les prévisions pour la prochaine année. De ce document, visé par l'ensemble des acteurs, dépend le versement de la subvention.

C'est un véritable tissu d'interactions qui se construit autour d'un même projet. Mais une CIFRE, menée avec une collectivité territoriale en sociologie, est-elle monnaie courante ?

Tout d'abord, monter un projet CIFRE n'est pas une sinécure : il faut réunir une entreprise et un laboratoire, les convaincre du bien-fondé du projet, pour enfin déposer un dossier à l'ANRT. Là, les choses ne sont pas forcément actées : une expertise de l'entreprise est réalisée (peut-elle accueillir un doctorant décentement ? De quelle qualité sera le suivi technique ? Existe-t-il une viabilité financière ?), puis une expertise du laboratoire (les axes de l'équipe d'accueil correspondent-ils à la problématique de la thèse ? Le suivi scientifique sera-t-il en adéquation avec le doctorat ?). Enfin le projet de thèse, rédigé par le doctorant, accompagné d'un *curriculum vitae* et d'un justificatif de diplômes, est aussi soumis au jugement : le projet doit avoir une vraie valeur scientifique et le cursus du doctorant doit y correspondre. Le taux de refus par l'ANRT peut apparaître faible (3 % en 2008), mais, pour une année, seules 1 300 demandes sont acceptées (Site Internet ANRT).

Selon les chiffres obtenus pour l'année 2012, les collectivités territoriales et les associations d'action sociale représentent seulement 4 % des CIFRE allouées, contre 50 % pour les entreprises de plus de 5 000 salariés. Pour preuve, d'après l'annuaire des propositions de

---

<sup>13</sup> Nous utilisons le terme générique d'« entreprise », tout en y intégrant les collectivités territoriales et les associations.

<sup>14</sup> Le cas d'une collectivité territoriale étant particulier (pas de crédit impôt recherche par exemple), le subventionnement s'établit plutôt à 30 % dans notre cas.

projets CIFRE en novembre 2012, seule une collectivité territoriale (un Conseil départemental en l'occurrence) a pu être trouvée<sup>15</sup>.

De plus, les sciences de la société ne constituent que 11 % des disciplines scientifiques concernées. En Franche-Comté, en 2008, seules 12 CIFRE étaient signées, contre 591 dans la Région parisienne (Site Internet ANRT).

Ces données sont corroborées par les statistiques de l'Université de Franche-Comté (UFC). On y apprend premièrement que, pour l'année 2012, seuls 50 % des doctorants sont financés dans l'École doctorale "Langages, Espaces, Temps et Sociétés" (LETS), notre École doctorale de rattachement. Pour toute l'UFC, en 2012, on ne dénombre que 10 CIFRE (9 en 2008, 14 en 2009, 10 en 2010 et 13 en 2011). Cette convention n'est pas commune. En croisant les données, les statistiques de l'UFC nous enseignent que seulement 1% des doctorants inscrits à l'École doctorale LETS en première année en 2012-2013 bénéficient d'une CIFRE (Site Internet UFC).

La première originalité de ce doctorat est donc qu'il est réalisé sous CIFRE. Cela crée ainsi des conditions de travail singulières.

## D.2. Des conditions de travail originales

Cette convention offre des conditions de travail idéales pour réaliser une thèse : l'entreprise s'engage à fournir le matériel, le temps et les outils nécessaires à la bonne réalisation de l'enquête. Par exemple, pour notre cas, un bureau personnel avec les accessoires usuels (ordinateur connecté à internet, téléphone fixe et portable, espaces de rangements, possibilités d'impression...) nous a été alloué. Ce lieu nous a permis de mener parfois des entretiens sans être contraints par l'espace, tout en assurant la confidentialité des propos.

Au-delà des aspects matériels, c'est surtout la possibilité d'un double suivi qui fait la spécificité de la CIFRE. Là où les thèses "traditionnelles" voient un Directeur de thèse seul

---

<sup>15</sup> Cela signifie qu'au temps  $t$ , une seule collectivité territoriale proposait d'embaucher un doctorant en contrat CIFRE, et non pas qu'une seule CIFRE était en cours au sein d'une institution publique.

orienter la réflexion, nous dépendons à la fois d'un suivi technique (effectué par le CCAS) et d'un suivi scientifique.

L'ANRT impose néanmoins un cadre précis : le temps d'une CIFRE est figé. Face à des thèses "classiques", pour lesquelles parfois une année supplémentaire, voire deux, sont accordées pour terminer au mieux le travail, il nous est imposé une date butoir qu'il n'est pas possible de dépasser. En signant un CDD, nous nous engageons à exposer nos résultats avant la fin du contrat. Le calendrier présenté en début d'exercice doit ainsi être respecté scrupuleusement. Toutefois, nous ne percevons pas cet élément comme une contrainte : l'entreprise est en attente de résultats pratiques, et les conditions de travail aident à respecter les délais.

Être embauché par une structure, c'est être soumis aux règles communes de l'établissement (présence quotidienne, congés payés et congés maladie). C'est un environnement qui nous permet d'avancer sereinement dans notre travail. Cette expérience professionnelle, en conditions réelles, aura pour le moins été bénéfique.

### D.3. De l'intérêt d'embaucher un apprenti-sociologue

Dans quelle mesure la sociologie, et un apprenti-sociologue *a fortiori*, peuvent-ils être utiles pour une institution publique telle que le CCAS ?

Nous notons aujourd'hui que plusieurs agences ou observatoires existent, pour amener les sciences humaines et sociales à aider les décideurs politiques à poser un nouveau regard sur leurs fonctions et sur leurs décisions. Par exemple, la Chaire OPTIMA, de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, semble un bon exemple. Elle a été créée pour promouvoir l'expertise d'enseignants-chercheurs auprès collectivités territoriales.

Mais ce rapprochement ne paraît pas des plus naturels. Certains observateurs s'interrogent : « *D'un côté, les producteurs de connaissances. De l'autre, les décideurs politiques. Pour construire leur pensée, les premiers prennent un temps dont les seconds ne disposent pas. Mais ne faut-il pas museler l'urgence de l'action pour donner une chance à la réforme de s'armer intellectuellement ?* » (Matyjasik, 2015, p. 56.) On prône ici un rapprochement entre la recherche académique universitaire et l'action publique, même si les

"temps" ne se correspondent pas. Des spécialistes des politiques publiques, comme Michael Burawoy, défendent une sociologie qu'ils qualifient également de « *publique* » (Burawoy, 2009). Ils préconisent une enquête détachée du monde universitaire pour « *coller* » au mieux à la réalité.

Selon Nicolas Matyjasik, « *loin de l'omniscience, parfois cloisonnée, l'action publique peine à sortir de ses modes de pensée et d'action, de ses référentiels administratifs et politiques ; elle doit s'ouvrir* ». Il va même jusqu'à évoquer la « *misère de la pensée* » du monde public. C'est par les sciences humaines et sociales, qui ont une « *capacité à poser des problèmes qui ne sont pas nécessairement perçus par les acteurs sociaux* », qu'un "remède" peut être trouvé. En outre, il est conseillé de se sortir des liens habituels : très souvent, lorsque des chercheurs ou des intellectuels sont invités, c'est à l'occasion de « *de petits déjeuners, de débats ou tables rondes où, en rafale, [on] dispose de dix minutes pour exprimer un point de vue* » (Matyjasik, 2015, p. 60).

Ce questionnement prend racine autour du concept de *temporalité* : entre le domaine de la science et celui des décideurs politiques, les échéances sont différentes. Alexandre Moine et Nathalie Sorita abondent en ce sens en mentionnant la « *dyschronie des temporalités* » (Moine et Sorita, 2015, p. 115). Face à un temps politique conduit par le *leitmotiv* du changement, de la réforme et des échéances électorales (avec, comme défaut, une vision trop conjoncturelle), les auteurs estiment que le temps institutionnel s'inscrit dans une temporalité plus établie, plus stable. C'est notamment par le « *récit de ses origines et figures, ses continuités et discontinuités et ses lieux mémoriels* » que le fondement temporel de l'institution existe.

Abstraction faite de la temporalité, notre convention a également permis de réunir, lors de colloques et autres séminaires, le monde universitaire et les agents territoriaux. Par exemple, le directeur général adjoint<sup>16</sup> a exposé un outil innovant lors du Colloque *Médiations et régulations*, organisé par le C3S, en mars 2015. La CIFRE a ainsi tissé des liens forts entre le monde académique et le monde professionnel.

Pour terminer sur l'intérêt de disposer d'un apprenti sociologue, il est important de noter que nous avons eu parfois à rappeler comment la sociologie pouvait "servir" la réflexion. Nous

---

<sup>16</sup> Le directeur général adjoint cité ici est celui en poste avant le mouvement du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au CCAS.

ne sommes ni élu, ni décideur technique. Notre tâche n'est pas de fournir des solutions "clés en main", révolutionnaires. Au contraire, c'est dans l'accompagnement et dans la prise de distance sur le quotidien que nous nous inscrivons. Le sociologue observe et propose un diagnostic, à charge ensuite aux responsables de s'appuyer sur ces introspections pour élaborer le changement.

#### D.4. Observer une structure en mouvement

La dernière originalité de la démarche tient à l'objet sur lequel nous travaillons : il se trouve en constante évolution. Le CCAS, directement lié aux décisions politiques prises localement, est influencé par le calendrier électoral. Plusieurs échéances ont d'ailleurs eu lieu pendant la période :

- en mars 2014 se sont tenues les élections municipales. Elles sont primordiales car elles décident du futur politique de l'institution : le maire étant le président, la décision démocratique peut changer la donne en profondeur. De plus, cette année-là, la vice-présidente de la mandature précédente a décidé de ne pas se représenter<sup>17</sup>. Le tableau suivant donne les résultats de cette élection :

Précédent maire de Besançon : Jean-Louis Fousseret (Parti socialiste)		
Résultat 2 <sup>nd</sup> tour	Union de la gauche	47,4 %
	Union de la droite	44,4 %
	Front national	8,2 %
Nouveau maire de Besançon : Jean-Louis Fousseret (Parti socialiste)		

- en avril 2015 ont eu lieu les élections départementales. Le Conseil départemental est le chef de file de l'action sociale sur son territoire : sa politique vient directement influencer celle du CCAS. Ces élections ont vu, dans le Doubs, une nouvelle majorité venir au pouvoir. Voici un tableau synthétique des résultats :

---

<sup>17</sup> Se référer à la frise en Annexes, pp. 434-436, pour plus d'informations.



Précédent Président du Conseil départemental : Claude Jeannerot (Parti socialiste)		
Résultat 2 <sup>nd</sup> tour	Union de la Droite-UMP-DVD	36,9 %
	PS-DVG-EELV	35,8 %
	Front national	25,5 %
Nouvelle Présidente du Conseil départemental : Christine Bouquin (Union de la Droite)		

- en décembre 2015 se sont déroulées les élections régionales. Même si l'influence du Conseil régional n'est pas aussi forte que celle du Conseil départemental, la Région participe en partie au financement du CCAS. C'est surtout le contexte de fusion des régions et l'arrivée de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république, dite NOTRe, qui pourra, à terme, toucher directement l'institution communale. Ci-après, les résultats :

Précédente Présidente du Conseil régional de Franche-Comté : Marie-Guite Dufay		
Résultat 2 <sup>nd</sup> tour	Union de la Gauche	34,3 %
	Union de la Droite	32,9 %
	Front national	22,4 %
Nouvelle Présidente du Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté : Marie-Guite Dufay		

Au-delà des aspects purement politiques, c'est au sein même de l'institution que plusieurs changements notables ont pu être observés :

- premièrement, et nous y reviendrons longuement, un projet social a été élaboré. Il a pu être présenté en septembre 2015 lors d'un séminaire des cadres, puis lors d'un séminaire des administrateurs ;

- deuxièmement, le directeur général a quitté ses fonctions en juillet 2015. Le nouveau directeur général nommé est l'ancien directeur général adjoint. Il a pris son poste au 1<sup>er</sup> janvier 2016. C'est, en quinze ans, le quatrième directeur ;

- enfin, les services évoluent eux aussi. Par exemple, la résidence « Le Forum » a déménagé et est devenue « L'Agora ». De même, la DSO a vu l'autonomisation du 115 vers le Groupement de Coopération sociale et médico-sociale<sup>18</sup>. Enfin, la question du maintien du service d'aide à domicile se pose régulièrement même si, au cours de l'année 2015, le CCAS a repris la gestion du SSIAD (initialement service municipal).

Ce sont tous ces mouvements, ayant plus ou moins d'importance sur l'action, qui font en partie l'originalité de cette étude. Toutefois, la contrepartie à cette dynamique réside dans le manque d'emprise des effets à long terme qui agissent sur la structure. En constante adaptation, il peut sembler parfois difficile de donner du recul à notre raisonnement. Il est nécessaire d'avertir à nouveau le lecteur que, face à un objet qui n'est pas figé, nous avons dû redoubler d'attention et travailler à une vraie distanciation, en vue de produire une étude objective.

#### D.5. Un statut particulier

Au-delà de la spécificité du sujet, c'est notre place de doctorant en CIFRE qui peut également être perçue comme particulière. La convention ne donne aucun statut prédéfini : nous sommes à la fois étudiant au sein de l'université, et chargé d'étude pour la structure. Ni l'une ni l'autre de ces facettes ne peut réellement supplanter la seconde. Au moment d'exposer nos contributions, ou lorsque nous devons nous présenter, un point s'est posé : quel statut fallait-il mettre en avant ? Cela peut paraître anodin, mais c'est en réalité lourd de sens : une vraie différence existe entre être chargé d'étude-doctorant et doctorant-chargé d'étude. Le fait d'inscrire une qualification avant l'autre a, pour nous, une importance. Pour parer à cela, nous avons décidé de nous adapter à chaque public. Face aux universitaires (lors de colloques ou de séminaires), dans un article scientifique, le statut de doctorant est mis en premier ; à l'inverse, dans le milieu professionnel, lors de rencontres, de réunions ou de séminaires internes, nous avançons notre statut de chargé d'étude prioritairement.

Ce petit exemple montre à quel point le doctorat en CIFRE oblige à se positionner : nous utilisons pour cela le terme d'« *équilibre* ». René Barbier et François Fourcade, dans leurs analyses de recherches-actions, caractérisent la situation : « *Le chercheur joue [...] son jeu*

---

<sup>18</sup> Cet outil peut exercer directement des prises en charge en lieu et place de structures adhérentes.

*professionnel dans une dialectique qui articule sans cesse l'implication et la distanciation, l'affectivité et la rationalité, le symbolique et l'imaginaire, la médiation et le défi, l'autoformation et l'hétéroformation, la science et l'art. [II] n'est ni un agent d'une institution, ni un acteur d'une organisation, ni un individu sans appartenance sociale, par contre il accepte éventuellement ces différents rôles à certains moments de son action et de sa réflexion. Il est avant tout un sujet autonome et plus encore un auteur de sa pratique et de son discours »* (Barbier et Fourcade, 2008, p. 1.)

Cet équilibre nous impose, comme le préconisent Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes, d'élaborer « *un monde commun* » (Callon, Lascoumes et Barthes, 2001, p. 153). Force est de constater que les deux mondes (universitaire et administratif<sup>19</sup>) possèdent quelques divergences au niveau des pratiques professionnelles.

Prenons l'exemple de l'écriture pour étayer notre propos : cela permet d'illustrer la façon dont nous devons rendre compte de nos résultats pour l'un et l'autre, et parfois pour les deux simultanément<sup>20</sup>.

Du côté du monde administratif, des documents réguliers sont attendus. Ces points d'étape doivent respecter un certain nombre de principes, et s'approcher de la forme d'une *note administrative*. Cette dernière est très normée : les phrases sont relativement courtes, un jeu peut être réalisé avec la typographie, les titres doivent ressortir clairement, le nombre de pages est limité et l'écriture impersonnelle. L'intérêt d'un tel document réside dans l'efficacité et le concret. Nous entendons par là qu'il doit pouvoir être lu rapidement (presque en "diagonale"), attirer l'attention sur des termes clés, et donner la teneur générale en quelques mots. Il est enfin attendu une conclusion brève, qui appelle à une validation et/ou encourage une action opérationnelle à venir.

Du côté de l'université, la forme n'est pas la même : écrire pour ce "monde" ne repose pas dans l'élaboration d'un document concret et pratique. Au contraire, c'est plutôt le

---

<sup>19</sup> Nous n'opposons pas le terme « *universitaire* » à celui d'« *administratif* », car nous ne les considérons pas comme totalement contradictoires. Nous postulons seulement que de vraies différences existent.

<sup>20</sup> À ce sujet, nous sommes intervenu en Séminaire Jeunes Chercheurs du laboratoire C3S sur le thème de l'écrit, le 20 mai 2014, à Besançon. Notre communication s'intitulait : « L'écriture "équilibrée" dans le cadre d'une CIFRE ».

cheminement de pensée qu'il faut exposer : il s'agit d'être précis et de s'impliquer personnellement. Enfin, il n'est pas obligatoire de conclure par une action opérationnelle, mais plutôt d'ouvrir vers de nouvelles perspectives de réflexion.

Devons-nous, dès lors, composer deux documents disjoints, ou est-il envisageable d'"équilibrer" pour convenir à tous ?

Le fond du travail amène aussi son lot de difficultés. Par exemple, au sujet des mots à utiliser : certains, couramment employés par les uns, ne conviennent pas toujours aux autres. Plusieurs exemples le prouvent : la première image peut être le "paradigme". Il semble convenu pour tous à l'université, mais ne l'est pas dans l'usage habituel du monde administratif, ou sous une forme éloignée de celle des universitaires. Autre exemple : le verbe "impacter". Très utilisé dans le monde territorial, il l'est beaucoup moins parmi les chercheurs qui le perçoivent comme peu adéquat.

Notre statut de doctorant en CIFRE nous conduit à devoir réfléchir constamment, outre le sujet de thèse en lui-même, à la façon de rendre compte de nos résultats et à la façon de communiquer avec les divers mondes dans lesquels nous évoluons. C'est également la raison pour laquelle ce manuscrit peut apparaître pratique et pragmatique aux yeux de certains. Il est nécessaire que tout un chacun puisse se saisir de l'étude (universitaires, chercheurs, élus et techniciens) afin de se l'approprier.

Pour terminer, il arrive que des interrogations émergent de l'extérieur. Gérald Gaglio explique ce phénomène : « *La [particularité d'un doctorant CIFRE] est de devoir faire face, presque quotidiennement, à des représentations de la sociologie parfois exotiques conduisant à des malentendus* » (Gaglio, 2008, p. 8.) Il nous arrive, de temps à autre, de devoir justifier notre place au sein du CCAS. Le doctorat se déroule dans une structure accueillant des agents ayant une culture proche du social. Leurs représentations de la sociologie peuvent s'apparenter à de la méfiance : que fait un chercheur au sein de l'institution dans son bureau « *lisant des ouvrages* » ? A-t-on réellement besoin d'une personne intervenant au quotidien pour observer et conceptualiser les pratiques des professionnels ?

De même, l'inverse existe. Nous devons parfois nous "justifier" face aux universitaires : pour certains, nous ne donnerions finalement qu'une réponse à une commande financée. De ce

fait, l'indépendance intellectuelle est remise en cause. Comment garantir une liberté de pensée quand l'entreprise oriente les axes de recherche en fonction de ses attentes et de ses besoins ? Il y a une « *justification d'autonomie* » de pensée à produire. Marc Uhalde note à ce sujet que « *l'instrumentalisation de la sociologie en situation d'intervention [montre que] "l'expert" est associé au processus de décision de son commanditaire, sa position et son rôle se construisent dans l'interaction, comme partie prenante d'un processus complexe et indéterminé [...]. Le point commun de ces approches réside, nous semble-t-il, dans une conception activatrice de la sociologie* » (Uhalde, 2008, p. 7).

Norbert Elias avance, de son côté, une argumentation en faveur des chercheurs en prise avec leur terrain : « *Leur propre participation, leur engagement, conditionnent [...] leur intelligence des problèmes qu'ils ont à résoudre en leur qualité de scientifiques. Car, si pour comprendre la structure d'une molécule, on n'a pas besoin de savoir ce que signifie se ressentir comme l'un de ses atomes, il est indispensable, pour comprendre le mode de fonctionnement des groupes humains, d'avoir accès aussi de l'intérieur à l'expérience que les hommes ont de leur propre groupe et des autres groupes ; or, on ne peut le savoir sans participation et engagement actifs* » (Elias, 1996, p. 29.)

Cette démonstration n'est pas surfaite et n'est pas propre à notre cas. Preuve en est, l'association des doctorants CIFRE en Sciences humaines et sociales (ADCIFRE SHS) a organisé à Rennes, en septembre 2015, un colloque intitulé : « *La recherche en funambule : établir une approche critique tout en étant engagé par et dans son terrain* ». Les axes interpellent, entre autres, « *l'engagement et la distanciation* », ou encore « *la restitution et la valorisation des travaux* ».

∴

En guise de conclusion de ce premier chapitre, nous pouvons tout d'abord rappeler que les CCAS possèdent une histoire forte et des fonctions spécifiques, ce qui permet de mieux comprendre l'environnement dans lequel ils évoluent aujourd'hui. Nous avons révélé, par ailleurs, dans quelle mesure notre étude pouvait être qualifiée d'originale, et comment notre place d'apprenti-sociologue, embauché par son terrain, était particulière. Enfin, observer une structure en mouvements oblige à une plus grande prudence et une réflexivité supplémentaire.

Nous allons maintenant proposer quelques éléments sémantiques et terminologiques afin de se positionner sur certains termes pouvant paraître plurivoques.



## CHAPITRE II :

# ÉLÉMENTS SÉMANTIQUES ET TERMINOLOGIQUES

Le cadre général de ce travail étant posé, il convient maintenant de donner quelques éléments de sémantique et de terminologie. Nous l'indiquons dans l'introduction de cette première partie, l'intérêt n'est pas de définir *stricto sensu* des termes, mais plutôt de présenter leur polysémie pour en donner notre perception. Comme le notent Luc Van Campenhoudt et Raymond Quivy, « *un concept est bien plus qu'une simple définition ou qu'une simple notion. Il implique une conception particulière de la réalité étudiée, une manière de la considérer et de l'interroger et donc de la "problématiser"* » (Van Campenhoudt et Quivy, 2011, p. 91). Sept termes, essentiels pour notre analyse, vont trouver ici un éclairage. Dans la suite, de nouveaux vocables pourront émerger, nous proposerons alors d'en préciser le sens. Pour commencer, la place du public devant être centrale dans notre réflexion, nous interrogeons la sémantique qui les nomme ou les désigne.

∴

### **A. La sémantique des usagers**

Usager, habitant, bénéficiaire, allocataire, client, citoyen... Tant de termes pour identifier une seule et même personne. Nous nous sommes interrogé longuement sur le terme le plus adéquat pour qualifier ceux qui viennent au CCAS. Pour Jaeger *et al.*, « *la terminologie ne s'accompagne pas de définitions claires dans les textes officiels. Elle renvoie à de multiples figures, traduit des représentations sociales différentes. Le sens donné aux mots est lié à la conception des objectifs poursuivis* » (Jaeger *et al.*, 2015, p. 17). Nous nous sommes retrouvé assez seul face au nombre conséquent d'appellations. Pourtant, il faut choisir un lexique clair, qui puisse ne pas faire débat, et qui englobe la grande multiplicité des situations rencontrées.

Pour cela, nous allons proposer différentes expressions que nous avons pu entendre lors de réunions, lire dans des ouvrages ou articles spécialisés, percevoir dans divers domaines, pour



en émettre une critique. Nous ferons notamment un décryptage du rapport de Jaeger *et al.*, remis au Conseil supérieur du Travail social, intitulé « *Refonder le rapport aux personnes. "Merci de ne plus nous appeler usagers" »* :

- le *bénéficiaire* : pour les auteurs, c'est une « *personne qui, en vertu de la loi, d'un règlement, d'un contrat, dispose d'une situation particulière dont il tire un intérêt* » (Jaeger *et al.*, 2013, p. 18). Ici, la question de l'intérêt prédomine. Peut-on dire que les personnes qui se rendent au CCAS tirent un gain de leurs situations ? C'est l'étymologie qui nous amène à ne pas retenir ce terme : dans "bénéficiaire", nous entendons « *bénéfice* » (qui rejoint « *intérêt* »). La vision utilitariste ne se prête pas à notre exploration ;

- l'*habitant* : pour Jaeger *et al.*, c'est celui « *qui vit dans un lieu précis, concret, vécu* » (*ibid.*, p. 21). Le CCAS étant un centre communal, nous pourrions estimer que ce terme convient. Une limite apparaît toutefois, avec l'obligation de domicilier les personnes qui en font la demande, peut-on dire qu'elle est réellement l'habitante de ce lieu précis et concret ? Aussi, l'institution cantonne-t-elle son action aux seuls Bisontins ? Le terme "habitant" renvoie à des territoires multiples sur lesquels nous reviendrons dans ce chapitre ;

- l'*allocataire* : le terme est « *employé pour les titulaires d'allocations spécifiques : prestations familiales, allocations de solidarité aux personnes âgées, etc.* » (*ibid.*, p. 18). L'allocataire est la personne qui perçoit une allocation. Pour notre public, toutes les personnes qui se rendent au CCAS ne bénéficient pas nécessairement en amont des services sociaux. Par exemple, une personne âgée qui se rend à la Maison des Seniors pour un renseignement ne bénéficie pas forcément de l'APA ;

- le *citoyen* : la citoyenneté « *ne se définit pas uniquement d'un point de vue juridique par la possession de la nationalité française et des droits civiques et politiques* » (*ibid.*, p. 20). Plus largement, il est question de « *participation à la vie de la cité* » (*ibid.*). À nouveau, cette figure n'est pas appropriée pour désigner le public reçu par l'institution, même si elle s'avère la plus juste : elle se rapporte trop à la vie politique. Il convient d'être prudent en ce domaine ;

- l'*usager* : ce terme est, sans conteste, celui qui fait le plus polémique dans notre milieu. Il est pourtant, paradoxalement, le plus utilisé. Cette appellation trouve sa consécration dans la loi du 2 janvier 2002, rénovant l'action sociale et médico-sociale, en lui donnant une légalité.

Il deviendrait alors le terme adéquat. Cependant, nous émettons quelques critiques. Ce vocable renvoie au domaine de l'usage et beaucoup de professionnels le jugent réducteur : il « *mettrait trop l'accent sur une dimension purement consumériste ou négative* » (*ibid.*, p. 24). De même, des usagers font vœu de ne plus être qualifiés comme tels « *en raison de ce qu'il leur évoque : usagé, assujetti, incapable, etc.* » (*ibid.*). Trop connoté, nous ne retenons pas "usagers" pour désigner le public ;

- les *personnes* : selon le dictionnaire *Larousse*, une personne<sup>21</sup> est un être, sans distinction de sexe, un individu considéré pour lui-même. Ce terme désigne simplement la qualité d'humain, en tant que telle. Dans un souci d'englober la totalité du public accueilli, sans distinction, autour d'un seul et même mot, c'est celui-ci que nous retiendrons. Nous pourrions parler de « *personne accueillie* », de « *personne accompagnée* » ou de « *personne* » : l'accueil est inconditionnel. Le fait de désigner ce public par cette qualification nous permet de ne pas dévaloriser une strate de population par rapport à une autre. C'est avant tout la représentation de l'Homme qui nous porte à ce choix. De plus en plus utilisé dans le domaine de l'intervention sociale (pour les situations de handicap ou encore pour l'avancée en âge), en vue de respecter les droits au maintien à l'autonomie, il touche directement à l'éthique.

Pour terminer, les termes de « *public* » et de « *population* » pourront être utilisés tout au long de ce manuscrit. Ces dénominations renvoient à des groupes hétérogènes, avec une acception assez générale. Nous les considérons comme un ensemble de personnes ayant, ou non, un lien entre elles.

Après ce premier développement, nous allons maintenant nous pencher sur le concept de gouvernance, présent dans le titre de notre thèse.

## **B. Gouvernance**

Le discours d'aujourd'hui sur la gouvernance « *fait l'objet d'une double confusion* » (Pitseys, 2010, p. 207). D'une part, on lui assignerait « *tout et n'importe quoi* » : réformes publiques,

---

<sup>21</sup> « *Personne* » s'entend au sens du nom féminin, et non du pronom indéfini.

accords public-privé, contrôle des représentants politiques... ; de l'autre, la gouvernance cristalliserait tous les discours « *antiétatistes néo-libéraux* » (*ibid.*).

Qu'est-ce que la gouvernance ? Ce terme, toujours plus utilisé, l'est parfois de façon galvaudée. Quelle réalité recouvre-t-il exactement ? Peut-on lui assigner une définition stricte et cadrée ?

Souvent, ce concept de gouvernance est considéré comme étant en vogue. Pour beaucoup, il serait même "commode" (*ibid.*, p. 207.) Selon Philippe Moreau Defarges, s'inspirant des travaux de Jean-Pierre Gaudin, la gouvernance « *serait tout bonnement [sic] de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinières. Au principe de cette nouvelle action publique, s'il y a moins de commandement central et de hiérarchie que de procédures de négociation, l'ajustement entre acteurs n'en reste pas moins nécessaire. La négociation en réseaux apparaît comme un mode de coordination entre actions, impliquant objectifs et moyens, systèmes de valeurs et logiques d'intérêts. Et cela par des procédures d'interaction et de négociation systématiques* » (Moreau Defarges, 2008, p. 33). Plusieurs mots-clés s'en rapprochent : négociation, réseaux, ajustement, objectifs et moyens, intérêts. La gouvernance apparaît systémique<sup>22</sup>. Elle intègre une multitude de facteurs, interdépendants les uns aux autres, et permet de mieux appréhender la complexité. En somme, elle est plurielle et complexe (Brunelle, 2010).

Avant de mieux expliquer ce que recouvre cette valeur plurielle, différencions-là d'autres termes similaires, parfois employés – à tort – comme synonymes. En premier lieu, le *gouvernement*. Moreau Defarges explique que « [la] *gouvernance n'est pas synonyme de gouvernement. [Les deux] se réfèrent à des comportements exprimant une volonté, à des activités guidées par un but, à des systèmes de règles. Mais l'idée de gouvernement implique une autorité officielle, dotée de capacités de police garantissant la bonne exécution de la politique adoptée* » (Moreau Defarges, 2008, p. 31). Philippe Hirlet partage également cette vision : « *La gouvernance est une relation de pouvoir. Le gouvernement est l'exercice opérationnel de ce pouvoir* » (Hirlet, 2007, p. 6.) Le gouvernement implique l'opérabilité, vu

---

<sup>22</sup> Nous reviendrons sur l'approche systémique dans le troisième chapitre.

dans un sens strict et borné. La gouvernance devient alors un ensemble plus large que le gouvernement.

Le deuxième élément concerne la *gouvernabilité*. Selon Hirlet, elle est « *la mesure de l'efficacité [du pouvoir] sur les systèmes concernés* » (*ibid.*). Nous sommes en présence d'un outil d'évaluation des systèmes en présence.

La gouvernance s'installe dans un cadre en pleine mutation. Ainsi, elle « *accompagne les modalités de redéfinition du pouvoir, actionne le levier de la démocratie associative et améliore l'efficacité de l'organisation* » (*ibid.*, p. 4). Elle s'inscrit comme le « *meilleur système de gestion des hommes et des ressources* » (*ibid.*, p. 5).

Le point central de ce développement tient dans l'importance de la « *négociation* », amenant la ou les décisions (*ibid.*). C'est ainsi que Moreau Defarges écrit que « *la gouvernance implique un pouvoir doux (soft power), agissant par l'incitation et la persuasion, par opposition au pouvoir dur (hard power), imposé par la force* » (Moreau Defarges, 2008, p. 55). Cette réflexion est appuyée par Yves Chappoz et Pierre-Charles Pupion pour qui « *la gestion des affaires publiques repose désormais sur un processus d'interaction et de négociation entre des intervenants très hétérogènes au sein de réseaux* » (Chappoz et Pupion, 2013, p. 2). Alexandre Moine et Nathalie Sorita vont dans ce sens : « *La gouvernance [...] appelle à une "horizontalité" des positions où la décision doit être négociée, et cela entre plusieurs acteurs dont les légitimités ne sont pas hiérarchisées a priori* » (Moine et Sorita, 2015, p. 188).

À l'inverse d'un gouvernement exerçant un pouvoir vertical et imposé par la force, la gouvernance suppose une entente, une concertation, une harmonie pour se développer. Gilles Pinson montre à ce titre qu'il « *semble légitime d'appréhender [...] les politiques urbaines en France au travers d'outils théoriques qui, justement, accordent un rôle de premier plan aux interactions horizontales entre acteurs, groupes et organisations urbains, aux conflits, alliances et logiques de coalitions dans lesquels ils sont impliqués* » (Pinson, 2010, p. 74). Moreau Defarges insiste à son tour : « *La gouvernance implique un univers où tout se débat, se négocie et donne lieu à des compromis rationnels et raisonnables* » (Moreau Defarges, 2008, p. 96.)

Il faut toutefois noter que la négociation, même idéalisée, génère son lot d'exclusions. C'est un des premiers points d'interrogation soulevés par Moreau Defarges. Celui-ci montre que la gouvernance s'apparente à un jeu d'acteurs, tout en contenant un paradoxe : « *Il est impossible d'abandonner les exclus. Comment en faire des joueurs ayant la volonté et la capacité de participer à la gouvernance, alors qu'à leurs yeux ce n'est qu'une nouvelle mystification pour confirmer le pouvoir des puissants ?* » (*ibid.*, p. 100.) Cette première approche, relative à la problématique de l'inclusion de tous autour d'un projet commun, sera traitée de manière plus approfondie dans la deuxième partie.

Dans ce prolongement, le deuxième point de questionnement concerne le « *multiculturalisme* » professionnel<sup>23</sup>. Comment allier chaque identité autour d'une action commune ? C'est le dessein d'une richesse unie, modelée par le consentement. Face à cette théorie idéale, Moreau Defarges expose que l'homme, dans un besoin d'affirmer son identité et de se distinguer, fait souvent dévier les bonnes intentions. Pour notre cas, la gouvernance locale implique des acteurs d'horizons différents. Dans sa phase externe, elle relie des fonctionnaires territoriaux de diverses institutions ayant des cultures propres : fonctionnaires d'État, acteurs du privé ou encore associatifs. En interne, les élus et les administrateurs côtoient des agents aux origines et aux formations distinctes. Cette question du *multiculturalisme* prend corps ici.

Un troisième point, soulevé par l'auteur, tient à ce qu'il est courant de nommer *la transparence*. Moreau Defarges note que « *la gouvernance [suggère la] "dépolitisation" du pouvoir. Les enjeux "irrationnels" de pur pouvoir – comme le contrôle de l'information – doivent disparaître, tout devenant transparent* » (*ibid.*, p. 107). Pour une gouvernance optimale, traduite aujourd'hui par la rhétorique de la transparence politique, il faut ne rien cacher, entrer dans un modèle proche de celui de la "cage de verre". Pour Bernard Jouve, « *gouvernance rime dans ce cas avec transparence dans la gestion interne, retour à certaines règles éthiques et rééquilibrage des pouvoirs* » (Jouve, 2007, p. 387). Mais, dans un contexte justement *politique* (puisque les collectivités territoriales sont par essence administrées par le politique), comment penser la gouvernance *dépolitisée* ? Peut-on jouer l'entière transparence face à des enjeux dépassant le simple contrôle de l'information ? Brunelle montre, pour sa part, que le statut des

---

<sup>23</sup> Ici, *multiculturalisme* ne renvoie pas aux débats classiques autour de l'intégration ou aux controverses anglo-saxonnes (Ferréol et Jucquois (sou la dir. de), 2010). Il s'agit prioritairement de cultures professionnelles, de travail et de formations.

différentes parties est parfois oublié. Pourtant, le poids relatif de chacune peut avoir une vraie incidence (Brunelle, 2010). Nous verrons dans quelle mesure la transparence et le *poids des institutions* peuvent influencer les processus de décisions locales.

Enfin, le dernier élément concerne les *conflits irréductibles*. Moreau Defarges explique que « *la gouvernance n'est pas faite pour changer la vie, mais pour la gérer* » (*ibid.*, p. 115). Un conflit, majeur, peut exister et perdurer au-delà de la gouvernance. Comment, en connaissance de cause, travailler de concert ? Y a-t-il une solution pour dépasser ce conflit et imaginer une nouvelle harmonie ? « *La solution à ces problèmes [...] réside dans la mise au point [d'une] "gouvernance hybride", c'est-à-dire [...] fondée sur la recherche de compromis entre toutes les parties prenantes impliquées* » (Brunelle, 2010, p. 29.) Cette question sera traitée sous différents angles, en tenant compte des aspects internes et externes de l'institution.

À vrai dire, cette gouvernance s'intègre petit à petit dans les politiques publiques (et dans l'intervention sociale en particulier), pour devenir un nouvel instrument d'action (Le Galès et Lascoumes, 2005). L'OCDE reconnaît la réalité pratique de ce concept : « *Le terme d'"administration publique" ne convient plus pour décrire les modes d'organisation et d'administration des villes et de leurs habitants. Dans un monde où la participation des entreprises et de la société civile est de plus en plus la norme, le terme de "gouvernance" définit mieux les processus par lesquels les citoyens règlent collectivement leurs problèmes et répondent aux besoins de la société, en faisant appel au concours de l'"administration" publique* » (OCDE, 2001, p. 11.)

Hirlet estime aussi que « *désormais, il s'agit de penser l'action sociale à l'aune [de ce] concept comme meilleure façon de diriger les hommes et les ressources* » (Hirlet, 2007, p. 7). John Pitseys le partage également : « *[Ce] thème s'insère dans le lexique administratif en inscrivant en son sein des langages qui lui étaient étrangers jusqu'ici* » (Pitseys, 2010, p. 218.) Comme nous l'avons suggéré brièvement, la gouvernance amène avec elle un nouveau mode de gestion, inspiré tout droit du monde marchand de l'entreprise. Hirlet nuance ce propos en affirmant que ce n'est pas la gestion qui est inutile mais l'idéologie gestionnaire (Hirlet, 2007). Moine et Sorita le constatent : « *Ce terme de gouvernance, dont l'usage en langue française était tombé en désuétude, est réapparu par la voie de la culture anglo-saxonne, notamment celle du monde de l'entreprise, à partir de la fin des années 1970. Son sens et son usage ont été rapidement annexés à l'idéologie de la "révolution néolibérale", avec le new public*

management *qui promeut la réduction de la puissance de l'État* » (Moine et Sorita, 2015, p. 188.) Finalement, « *la gouvernance apparaît comme un Janus aux deux faces contradictoires. D'une part, l'égalité démocratique ; de l'autre, une prescription de la concurrence. C'est le grand écart. Du coup, la gouvernance n'est-elle qu'une incantation, voire une manipulation ?* » (*ibid.*, p. 188.)

Il faut rester prudent et ne pas tomber dans l'idéologie, comme Vincent de Gaulejac nous l'enseigne (de Gaulejac, 2011). Nous utiliserons ce concept avant tout pour observer finement notre objet, puisqu'il donne une clé de compréhension que ce qu'est un système de gestion des hommes et des ressources, prenant en compte toutes les parties dans un processus équilibré.

Dans tous les cas, cela est à présent indissociable du concept de territoire, en ce sens que ce sont les acteurs, organisés en "jeux", qui vont faire évoluer les conditions dans lesquelles le travail social se développera.

### **C. Territoire et proximité**

La réflexion autour du territoire est centrale dans notre étude. Nous y reviendrons régulièrement. Mais que recouvre-t-elle réellement ?

Pour Alexandre Moine, Professeur des universités à l'Université de Franche-Comté, « *les territoires sont aujourd'hui sur le devant de la scène, pressés de fournir des solutions de développement socio-économique comme s'ils étaient des acteurs, ou qu'ils donnaient une image cohérente des lieux qu'ils englobent. On assiste à une forte consommation du concept, tout est territoire, sans qu'on prenne la peine de s'interroger sur l'articulation de ce qui les compose, les lieux, l'espace géographique, les hommes [...]. Il existe une savante polysémie qui fait prendre un concept pour un autre, mélange le tout et produit des informations finalement difficiles à interpréter. Si le territoire conçu comme une boîte noire peut faire consensus, en ce sens que désignant tout et rien à la fois, il met finalement tout le monde d'accord, il n'en reste pas moins la nécessité d'articuler correctement des concepts, porteurs individuellement de beaucoup de sens* » (Moine, 2007, p. 9). L'auteur avance une idée du territoire qui devient

difficilement interprétable, tant elle paraît complexe : elle est omniprésente mais manque de profondeur.

Le sociologue Michel Autès voit, de son côté, deux sens : un sens littéral et un sens métaphorique (Autès, 1995). Le sens littéral « *a trait à la dimension spatiale, aux découpages administratifs* », là où le sens métaphorique renvoie à « *l'ensemble des rapports de l'activité humaine avec l'espace* » (*ibid.*, p. 57). Ces rapports concernent les investissements par l'activité humaine, les phénomènes de pouvoir et les frontières. L'auteur montre ainsi que « *l'usage instrumental est téléologique : il prend le territoire comme un moyen au service de fins, tandis que les usages métaphoriques construisent des représentations symboliques* » (*ibid.*). « Deux » territoires coexistent : un « *prescrit* » et un « *vécu* », pour reprendre les termes du colloque co-organisé par le Réseau thématique 6 de l'Association française de Sociologie en 2013, et portant sur la territorialisation des politiques sociales.

Un rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) le confirme de même : « *Il convient de distinguer, d'une part, les territoires dont l'existence est garantie par la Constitution ou la loi (parmi lesquels la commune, le département, la région), et dont les limites ne sont modifiées qu'au prix de procédures lourdes, et, d'autre part, [ceux] "ad hoc", qui reflètent une homogénéité véritable* » (IGAS, 2002, p. 19.) Plusieurs réalités s'observent : au-delà d'une définition statique issue de l'extérieur, le territoire subsiste au travers du ressenti de chacun, dans les vécus quotidiens. L'un et l'autre ne se correspondent pas forcément, mais ils sont indissociables.

Ce thème est également abordé dans l'ouvrage de Moine et Sorita. En prenant appui sur les lieux de l'intervention du travail social, ceux-ci évoquent une « *multiplicité* » des lieux institués (espaces bâtis avec marqueurs : CCAS, foyers...), des lieux interstitiels (espaces privés individuels ou collectifs insérés dans le tissu conjonctif du territoire : domicile, lieux de vie...) et des lieux de l'improbable (objets de l'espace public ou privés, détournés ponctuellement ou durablement de l'usage commun : squat, caves, porches...) (Moine et Sorita, 2015, pp. 94-114).

Autès se demande légitimement comment établir une continuité entre ces différents milieux, afin de les concilier pour augmenter l'efficacité des politiques publiques (Autès, 2005 *b*). Muller estime, quant à lui, que les *espaces de sens* ne constituent pas toujours un



territoire unique (Muller, 1996). Autès l'écrit d'ailleurs : « *Vivre dans le même territoire n'implique pas qu'on vive dans le même monde social* » (Autès, 2005 b, p. 12.)

Pour Bruno Palier, ce croisement se trouve au cœur des réflexions : « *La mise en œuvre des nouvelles politiques sociales a révélé la difficulté de faire du territoire le cadre de nouvelles formes d'intervention sociale [...]. Ces politiques ressortissent plus de politiques territorialisées que territoriales* » (Palier, 1998, p. 33.) Quelle différence existe-t-il entre une politique territoriale et une politique territorialisée ? Autès le précise : « *Une politique territorialisée décline sur le territoire des politiques nationales et institutionnelles. Elle demeure de l'ordre de l'implémentation d'une politique centrale qui peut avoir ses particularités, notamment au regard des politiques sectorielles traditionnelles et des modalités partenariales locales.* » Elle « *est une politique "produite" par le territoire (et, probablement, qui "produit" le territoire politique)* ». Il poursuit : « *La politique territorialisée s'effectue selon une logique de déconcentration et/ou de décentralisation* », pour lier ensuite plusieurs vocables et donner de la perspective : « *La politique territoriale renvoie aux logiques de projet et à la gouvernance. Le territoire devient lieu de projets portés par le local* » (Autès, 2003, p. 3.) Mais cette distinction trouve parfois des limites, comme l'explique Palier : « *Faute de pouvoir s'appuyer sur "un ensemble existant de réseaux et d'interactions sociales", la territorialisation des politiques sociales se réduit essentiellement à une mise en œuvre localisée de politiques sociales nouvelles* » (Palier, 1998, p. 34.)

Dès lors, pourquoi mettre en exergue le territoire ? Pourquoi, comme le note Moine, celui-ci est-il « *sur le devant de la scène* » ? Parce qu'à l'heure actuelle, « *dire "territoire", c'est immédiatement penser "territoire local"* » (Autès, 2005 b, p. 11). Et comme bon nombre de politiques l'affirment : « *Proche, c'est mieux* » (*ibid.*, p. 14.) Pour Robert Castel, il est nécessaire d'avoir une « *relation de proximité [...]* entre le bénéficiaire des secours et l'instance dispensatrice » (Castel, 1995, p. 63).

Qu'est-ce vraiment que la proximité ? Est-elle avant tout géographique, politique ou sociale ? Autès constate, en premier lieu, qu'elle serait « *de plus en plus invoquée comme une nécessité dans la conception et la construction des politiques publiques. Elle devient un référent politique majeur et fonctionne comme une source de légitimité. Le mot seul suffit à justifier une*

politique<sup>24</sup>. *Ce qui est proche est correct, ce qui est loin est considéré comme mauvais* » (Autès, 2005 b, p. 46). Ce serait même le « *mot magique* » et « *davantage une liturgie politique qu'une réalité* » (*ibid.*, p. 14). Une question demeure : à quel niveau est-on proche et surtout, proche de qui ? À cela, Autès oppose deux évidences : d'une part, la proximité amènerait « *un gain de démocratie* » en étant proche du citoyen ; de l'autre, elle gérerait au mieux les situations complexes, et engendrerait de ce fait une meilleure efficacité des politiques publiques (Autès, 2005 a).

Mais l'auteur affirme que « *la proximité géographique n'implique pas ipso facto la proximité politique* » (*ibid.*, p. 49). Pourtant, des politistes comme Alain Faure montrent que les « *élus placés loin du terrain ou sans ancrage "territorial" seraient disqualifiés pour poser les "bons" diagnostics* » (Faure, 2011, p. 30). Faut-il être proche du citoyen pour garantir une meilleure représentation ? Autès souligne qu'un paradoxe peut exister : « *Le local serait plus débonnaire, plus familier et plus rassurant. Mais au prix d'une perte symbolique et peut-être réelle de ce qui fait la performance du pouvoir : la faculté de décision, d'orientation. Au local, la vie quotidienne ; au central, les grands choix politiques* » (Autès, 2005 a, p. 48.) La proximité donne un second souffle à la démocratie, mais ne garantit pas une "performance" du pouvoir.

À partir de ce constat, peut-on dire qu'un échelon soit "pertinent" ? Certains avancent que « *la démarche de contractualisation territoriale entre l'État et les collectivités locales a été conçue dans un objectif de redistribution* » : « [Ceci] explique la recherche du "territoire pertinent", présentant une diversité socio-économique optimale et permettant le recouvrement entre le territoire objectivable [...], celui instrumental [...] et [...] politique » (Behar, 1997, p. 85.) Robert Lafore, spécialiste de la protection sociale et des politiques sociales, reste, quant à lui, dubitatif : « *Cet argumentaire repose en fait sur une problématique aussi récurrente qu'incertaine : celle du "bon niveau" de l'action publique, celle du "territoire pertinent" pour l'organiser et la mettre en œuvre.* » Il ajoute : « *On peut raisonnablement considérer qu'il n'y a pas de "niveau" optimum et que, telle la recherche du "Graal", l'obsession du "bon niveau" expose à une infinie perplexité* » (Lafore, 2004, p. 28.)

---

<sup>24</sup> Ce mot est utilisé vingt fois dans le programme politique des élections municipales de 2014 de Jean-Louis Fousseret (actuel Maire de Besançon), là où la « *tranquillité* » (autre thème très actuel) n'apparaît que deux fois.

C'est pourtant bien la quête d'un niveau optimum qui a encouragé les actes de décentralisation. Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les secours étaient donnés localement, par le biais de la charité religieuse. Puis, avec l'avènement de la Sécurité sociale en 1945, l'État-providence se développe et influe sur l'essor de la sectorialité (Castel, 1995). Toutefois, on observe récemment un « *mouvement inverse de "re-territorialisation"* », qui marque le domaine public et « *qui va de pair avec une "crise de la sectorialité"* » (Palier, 1998, p. 14). Pierre Muller établit le même constat : « *Cette redécouverte de la dimension locale du politique résulte d'abord d'une prise de conscience des limites d'une approche verticale des problèmes sociaux dans plusieurs domaines importants* » (Muller, 1996, p. 106.) C'est « *le débordement du cadre d'intervention sectoriel par les politiques territoriales* » (*ibid.*). En le formulant autrement : « *Ce "retour au territoire" dans les politiques sociales signifie-t-il un retour pur et simple à l'assistance ou bien fonde-t-il une nouvelle forme de citoyenneté sociale, signe d'une transformation profonde du système de protection sociale français, plus conforme au nouveau référentiel global des politiques publiques ?* » (*ibid.*, p. 14.)

Aujourd'hui, à l'aune de ce qui semble être un troisième acte de décentralisation, le sujet de l'échelon pertinent revient sur le devant de la scène. Des observateurs notent à ce propos : « *Que [les acteurs du développement] se situent sur le champ économique, social, culturel..., la question de la dimension du territoire pertinent pour mener à bien un ou des projets se pose systématiquement et ce, d'autant plus que cette notion de territoire est une construction sociale* » (Othelet, 2011, p. 115.) Certains préconisent, par exemple, que l'action sociale devienne l'apanage des intercommunalités et des métropoles (Braemer, 2014). Au-delà de la considération politique (au sens de *politics*<sup>25</sup>), cette action se cherche encore. Il n'est pas clairement établi qu'elle soit demain au "bon échelon", même si ce terme ne fait pas consensus. Pour certains, elle doit être en « *proximité maximale* » (commune, voire quartiers)<sup>26</sup>, tandis que pour d'autres, une « *re-centralisation* » devrait être envisagée, notamment par le biais du RSA (Forray, 2014).

La question de la proximité, complexe, n'est pas encore résolue. Elle est pourtant portée en étendard par les hommes politiques, notamment pour renforcer la *cohésion sociale*. À travers

---

<sup>25</sup> Cf., à ce sujet, LECA Jean (2012), « L'état entre *politics*, *policies* et *polity*. Ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et Action publique*, n° 1, 1<sup>er</sup> trimestre, pp. 59-82.

<sup>26</sup> Cf., à ce sujet, les différentes publications de l'Union nationale des CCAS [en ligne : [www.unccas.org](http://www.unccas.org)].

le territoire, nous avons commencé à mentionner la distinction à l'œuvre entre décentralisation et déconcentration, pour en saisir les subtilités.

## **D. Décentralisation et déconcentration**

Cette distinction entre décentralisation et déconcentration revêt de l'importance. Ce développement vient en lien direct avec le thème des territoires, de leur administration, des jeux d'acteurs et de la gouvernance qui en découle. Elle est l'un des pivots de notre réflexion.

La décentralisation consiste en une délégation de pouvoirs administratifs, un transfert de compétences au bénéfice des échelons locaux, des organes élus (collectivités territoriales), qui gardent ainsi une certaine autonomie de décision et de budget (sous la surveillance d'un représentant de l'État) : elle peut être perçue comme le relai sur le territoire des politiques centralisées. Guy Janvier en donne une définition claire, à savoir « *une délégation de pouvoir ou de compétences, d'une autorité supérieure à une autorité hiérarchiquement subordonnée qu'elle contrôle étroitement* » (Janvier, in Fourel et Malochet, 2013, p. 220). La déconcentration, elle, concerne les Directions régionales ou départementales, telles que la DRJSCS (Direction régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale), la DREAL (Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement), la DIRECCTE (Direction régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi) ou encore la DDCSPP (Direction départementale de la Cohésion sociale et de la Protection des Populations).

Deux évolutions majeures concernent directement notre sujet : l'acte I et l'acte II de la décentralisation.

Les « *lois Defferre* », plus communément appelées « *acte I de la décentralisation* », relatives aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, paraissent au *Journal officiel* le 2 mars 1982. Plusieurs points spécifiques les caractérisent :

- elles remplacent la tutelle pesant sur les collectivités territoriales par un contrôle *a posteriori*, confié au juge administratif ;

- elles transfèrent la fonction exécutive départementale et régionale aux présidents de Conseil départemental et régional ;

- elles transforment les Régions en collectivités de plein exercice.

Le transfert des compétences de l'État vers les collectivités territoriales se fait dans de multiples domaines : urbanisme, action sociale, formation professionnelle, gestion des collèges et des lycées. La répartition s'effectue par "blocs de compétences".

L'acte II intervient dans la continuité du premier, mais s'en démarque sur plusieurs points. Il devait être l'occasion d'une vaste redistribution des compétences entre l'État et les différents échelons territoriaux. Cependant, la loi du 13 août 2004 tranche avec cette affirmation : elle instaure *seulement* un rôle de "chef de file", afin que des compétences similaires ne soient plus gérées à différents niveaux. C'est le domaine de l'action sociale qui connaîtra la « *décentralisation la plus poussée, dès 1983* » : le Département se voit confier ce rôle (proche du « *chef d'orchestre* », selon Lafore) et a comme responsabilité l'aide sociale à l'enfance, l'aide aux personnes handicapées adultes, l'aide aux personnes âgées, la protection sanitaire de la famille et de l'enfance, et la lutte contre les fléaux sociaux. Le Département doit, par ailleurs, définir et mettre en œuvre une politique d'action sociale en élaborant un schéma départemental, ou encore financer et gérer le fonds d'aide aux jeunes en difficulté.

En suivant la pensée de Lafore, nous pouvons parler de « *département-providence* » (Lafore, 2004, p. 3). L'auteur montre en premier lieu que, s'il n'y a pas eu de grande innovation entre l'acte I et l'acte II, c'est notamment dû aux fortes résistances qui ont contré toute velléité d'un renforcement régional (pourtant initialement prévu) (Lafore, 2004). Toutefois, il précise que la « *notion de "chef de file" renvoie plus à des attributions qu'à des compétences, à une régulation davantage qu'à une réglementation, à une gouvernance et non à un gouvernement* » (*ibid.*, p. 7). À ce sujet, d'autres observateurs notent que « *le département apparaît comme un coordonnateur. L'expérience apprend qu'en général, les systèmes qui font appel à des chefs de file fonctionnent relativement mal en raison des ambitions "souverainistes" des institutions locales les unes par rapport aux autres, ambitions d'ailleurs légitimées par la Constitution, qui interdit toute forme de tutelle d'une collectivité sur une autre. L'encadrement ne peut donc être que minimal* » (Auby, in Fourel et Malochet, 2013, p. 225).

Les compétences, exercées jusqu'alors par l'État dans une politique verticale et jacobine, sont désormais traitées par les collectivités locales. Malgré une répartition par blocs, il arrive parfois que certains domaines soient partagés (comme les transports, l'éducation ou l'action économique). Dans un rapport de la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) portant sur les politiques de cohésion sociale, il est noté que « *ces transferts ne donnent aux départements qu'un rôle de "guichet" pour un certain nombre de prestations définies par l'État. Par ailleurs, les modalités de compensations financières sont lourdes de menaces budgétaires* » (Janvier, in Fourel et Malochet, 2013, p. 216).

Du côté des communes, aucune attribution nouvelle n'apparaît : elles continuent à exercer leurs compétences traditionnelles (prise en charge des indigents et gestion des hospices pour l'intervention sociale). C'est via leurs CCAS qu'elles livrent une mission globale de prévention et de développement social sur leur territoire. Dans ces conditions, Rina Dupriet, citée par Borderie, dira : « *Les lois de décentralisation (acte I et acte II plus récemment) ont confié aux départements la grande majorité des secteurs sociaux (personnes âgées, RMI, personnes handicapées, enfance [...]), déshabillant ainsi les communes et leurs CCAS.* » À cela, Martine Aubry répond : « *Les rôles du département et du CCAS sont complémentaires* ». Et de poursuivre : « *Si le département devient le "chef de file" de l'action sociale, le CCAS est une institution historiquement reconnue par tous et qui a le privilège de travailler dans la proximité en lien étroit avec les associations et les acteurs sociaux des territoires. Les personnes s'y adressent naturellement* » (Borderie, 2006, p. 165.) Il est indiqué, dans un rapport de l'UNCCAS, que « *68 % de nos concitoyens sont concernés par l'action quotidienne des CCAS via la fourniture de services de proximité [...]. Les CCAS sont les lieux où viennent échouer les problèmes non résolus par les grands systèmes de protection sociale* » (Janvier, in Fourel et Malochet, 2013, p. 275). Pour Étienne Pinte enfin, « *on observe dans les départements une grande différence entre ceux où les communes ont la possibilité, en raison de leurs moyens, de faire plus, et ceux où malheureusement les communes sont obligées de faire moins* ». Il préconise alors qu'un « *système de péréquation* » voie le jour (Pinte, in Fourel et Malochet, 2013, p. 236).

L'Inspection générale des Affaires sociales a produit, en ce sens, un rapport annuel d'évaluation des politiques de décentralisation. Le bilan est univoque : « *Le paysage issu de la décentralisation des politiques sociales engagée depuis 1983, est aujourd'hui complexe,*

*marqué par une grande diversité d'acteurs (État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, associations, etc.), aux compétences croisées, en décalage avec le modèle implicite des « blocs de compétences » généralement invoqué » (IGAS, 2007, p. 7.) Plus loin, il est noté que le niveau communal a été négligé, alors qu'il « intervient fortement et depuis longtemps dans ce domaine ». Le rapport nous enseigne également que « le maintien de certaines interventions de l'État traduit les difficultés de celui-ci, au niveau central comme au niveau territorial, de redéfinir son rôle et ses missions dans un contexte renouvelé par la décentralisation. Cette difficulté se manifeste dans l'organisation des services qui n'a pas systématiquement évolué [et pour] l'administration centrale [qui] n'a pas été réorganisée » (IGAS, 2007, p. 11). C'est ce qu'il est courant d'appeler le "mille-feuille" territorial, qui s'apparente, selon certains, au « génie français de l'empilement durable des instances » (Palard, 2001, p. 64). En s'inspirant des travaux de Bruno Jobert et de Pierre Muller, Palier souligne que les politiques sectorielles « produisent des effets inverses à ceux attendus parce que les individus – qui sont l'objet des politiques – ne sont pas, eux, sectorisés » (Palier, 1998, p. 26).*

C'est finalement ce qu'Autès nomme « *l'aporie fondatrice de la décentralisation* ». L'auteur l'explique en indiquant que « *d'un côté, elle se fonde sur la nécessité de traiter différemment des réalités différentes au nom de l'efficacité politique, au nom aussi d'une nouvelle légitimité fondée sur la proximité et la recherche d'un ressourcement de l'action politique basé sur un renouvellement de la citoyenneté ; mais, d'un autre côté, elle rencontre l'objection fondamentale du traitement égalitaire du territoire et du citoyen* » (Autès, 2005 b, p. 15).

Pourquoi la France en est-elle arrivée à cette complexité territoriale que tous dénoncent ? Pour Palard, notre pays a « *de façon inexorable [créé] de nouvelles structures sans jamais en supprimer aucune : la région ne s'est nullement substituée au département, que l'on a même volontiers présenté comme le grand gagnant des lois de décentralisation. Et le "pays" doit se faire sa place entre le département et des établissements publics de coopération intercommunale, qui, eux-mêmes, ne mettent pas encore véritablement en danger l'institution communale* » (Palard, 2001, p. 65). Lafore, quant à lui, rappelle qu'« *on a trop tendance à oublier que déconcentration et décentralisation sont les deux faces d'une même réalité* » (Lafore, 2014, p. 31). D'autres spécialistes sont du même avis : « *Nous ne sommes pas dans un État fédéral, et la définition de l'action sociale est toujours l'apanage de l'État. En revanche,*

*la mise en œuvre de l'action sociale est très largement placée sous la responsabilité du département » (Auby, in Fourel et Malochet, 2013, p. 225).*

Pour Michel Borgetto, *« le législateur aurait fait jusqu'ici davantage le choix d'une gestion territorialisée de politiques sociales nationales que celui d'une véritable décentralisation de l'action sociale » (Borgetto, 2014, p. 54).* La décentralisation, menée toujours avec une vague de déconcentration, ne va jamais jusqu'au terme de ses objectifs. Autès précise que *« dans le processus de décentralisation, ces deux interprétations existent : ou bien l'État s'éloigne, devient modeste, voire "stratège", et restitue au local la capacité de se gouverner lui-même, ou bien, au contraire, l'État se diffuse, investit le local, le pénètre en y installant des technologies de gestion qui relèvent d'un pouvoir centralisateur, omniprésent, et qui, de fait, se rapproche pour mieux éloigner le citoyen des processus de décision. Entre ces deux interprétations, il n'est pas possible de trancher pour le moment, car il s'agit de l'enjeu central de la territorialisation des politiques » (Autès, 1995, p. 62.)*

Autès relève enfin un *« paradoxe fondateur »* : *« Si son principe, au nom de l'efficacité, consiste à traiter différemment des réalités différentes, [la décentralisation] est à chaque fois prise en défaut au nom du principe du traitement égalitaire du territoire et du citoyen. [Elle] prône la diversité qui la justifie, mais se heurte en conséquence à l'universalité du principe républicain » (Autès, 2005 a, p. 51.)*

Dans le rapport de la DGCS sur les politiques de cohésion sociale, il est souligné que *« la complexité inhérente au champ social rend inopérant le concept de "blocs de compétences". Il faut donc que l'ensemble des acteurs inventent des modes de gouvernance capables de répondre à l'enjeu de renforcement de la cohésion sociale » (Janvier, in Fourel et Malochet, 2013, p. 215).* Un écueil est cependant à éviter, que certains peuvent dénoncer malgré la présence de démarches participatives : *« Chaque échelon local de la puissance publique reproduit à son niveau les mécanismes de centralisation de la décision et de confiscation du débat public, au nom d'une légitimité de l'élection qui, pour être démocratiquement justifiée, ne tend pas moins à rabattre l'ensemble de l'analyse des enjeux sur les rythmes électoraux en renforçant la dictature du court terme » (Autès, 1995, p. 60.)*

Dans son rapport annuel de 2002 traitant de la territorialisation des politiques sociales, Michel Thierry, Inspecteur général des Affaires sociales, partage ce point de vue. Selon lui, les



limites de la décentralisation tiennent au fait que seuls les départements ont été pris en compte. Pourtant, l'aide ne peut se cantonner à ce seul territoire et en dépasse largement les frontières (IGAS, 2002.)

Les éléments de compréhension sur les mouvements de décentralisation et de déconcentration présentés, nous allons maintenant montrer comment la gestion innove les politiques sociales.

## **E. La gestion dans les politiques sociales**

Cette section va nous permettre, tout d'abord, de différencier la gestion de l'idéologie gestionnaire. Là où la première organise, la deuxième, comme toute idéologie, ne laisse pas de place à la prise de recul. Vincent de Gaulejac l'explique de façon très éclairante : « *La gestion n'est pas un mal en soi. Il est tout à fait légitime d'organiser le monde, de rationaliser la production, de se préoccuper de la rentabilité. À condition que ces préoccupations améliorent les relations humaines et la vie sociale. Or, chacun peut constater qu'une certaine forme de gestion, celle qui se présente comme efficace et performante, envahit la société et que, loin de rendre la vie plus facile, elle met le monde sous pression* » (de Gaulejac, 2005, p. 28.) L'auteur précise d'ailleurs que parler d'"idéologie gestionnaire", c'est être provocant : les deux termes sont habituellement disjoints (de Gaulejac, 2006).

Pour décrire la gestion, nous prenons en compte les travaux relatifs à la Nouvelle Gestion publique (NGP), en matière de politique sociale. Pour les auteurs l'étudiant, la NGP s'inscrit dans une critique radicale du modèle bureaucratique-wébérien. Selon Max Weber, l'État n'est pas intemporel (Weber, 2013). Il défendait un modèle fondé sur l'organisation rationnelle des moyens en fonction des fins, tout en le comparant à des sociétés plus archaïques. Ce qui nous fait penser que ce modèle était, en théorie, le plus adapté pour décrire les étapes de formation de nos systèmes de protection sociale.

Dans le sillage des approches weberiennes, le politiste Pierre Muller se demande, à son tour, si la bureaucratie se manifeste de façon archaïque ou moderne (Muller, 2010). Pourquoi ce modèle, qui agence « *les différentes tâches indépendamment des agents chargés de les*

*exécuter* », est-il jugé efficace (*ibid.*, p. 17) ? À ses yeux, « [il] *accroît dans des proportions considérables la calculabilité des résultats, puisque le système est défini indépendamment des qualités et des défauts des exécutants. Ainsi, il devient possible de pronostiquer qu'une décision prise au sommet sera appliquée par la base "sans haine ni passion"* » (*ibid.*)

La crise économique des années 1970 a provoqué une remise en cause de l'État-providence. Émerge alors, pour certains, l'assaut "néo-libéral". Le « *retour du libéralisme et [la] crise du keynésianisme [sont alors perçus comme] les deux faces complémentaires d'un même mouvement* » (Rosanvallon, 1981, p. 59). Ici, le libéralisme, pris dans un sens global, tient dans une « *doctrine fondée sur la dénonciation d'un rôle trop actif de l'État et sur la valorisation des vertus régulatrices du marché* » (*ibid.*). Tout ceci s'apparenterait finalement à une « *réarticulation du social et de l'économique, avec l'affirmation d'une norme de limitation des dépenses sociales dans un contexte de changement des politiques macro-économiques* » (Muller, 2010, p. 114).

Pour Albert Ogien, « *le point de départ du questionnement sur le changement de manière de gouverner a été l'observation d'un phénomène : le transfert délibéré des méthodes de gestion en vigueur dans le monde de l'entreprise vers celui de l'activité de gouvernement* » (Ogien, 2013, p. 13). C'est notamment la mode de l'évaluation (manifestation la plus aboutie de ce processus) qui est interrogée : « *Ce programme peut être appréhendé de deux façons. Soit comme un progrès technique, qui favorise une plus grande objectivité des décisions politiques et marque une mise à jour de méthodes de gouvernement devenues obsolètes, en permettant une administration des affaires publiques moins dispendieuse et de meilleure qualité ; soit comme un moyen de reconfigurer totalement les manières de concevoir et de mettre en œuvre l'activité politique* » (*ibid.*, p. 14.) Dès lors, comment considérer actuellement l'évaluation au regard de ces deux aspects ?

Nous pensons que la gestion se traduit par l'émergence de *l'activation des politiques sociales*. L'État social actif (ESA) s'imposerait face à une triple crise de l'État-providence : financière, de légitimité et d'efficacité. Pascale Vielle, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers décrivent finement le passage vers un nouveau paradigme de l'action publique. Ils observent que, pour certains, l'ESA peut être vu comme le prolongement de l'État-providence, là où d'autres le perçoivent comme un « *tremplin nécessaire pour sortir des impasses de la protection sociale traditionnelle* » (Vielle *et al.*, 2006, p. 13). Ils constatent aussi, à l'instar de Jean-Michel

Bonvin et Éric Moachon, que « *le développement de l'ESA va de pair avec l'entrée de l'individu en politique sociale. La pression exercée sur les bénéficiaires par les politiques de remarkandisation contribue à effacer la frontière entre la sécurité sociale d'une part, forme concrète de la responsabilité sociale, et le travail social d'autre part, où la responsabilisation des individus s'impose comme l'objectif premier* » (*ibid.*, pp. 21-22).

Isabelle Astier fait le même constat : « *Il ne s'agit plus de faire rentrer les usagers dans le rang mais de les "faire faire"* » (Astier, 2007, p. 129.) Elle justifie le passage de l'insertion à l'activation par le « *grand retournement de la dette sociale* » (*ibid.*, p. 1). Elle reprend les termes de Léon Bourgeois pour l'expliquer : « *Au tournant de 1900, le tableau est celui d'une dette collective : "Ce n'est pas entre l'homme et l'État ou la société que se pose le problème du droit et du devoir ; c'est entre les hommes eux-mêmes [...] obligés les uns envers les autres par la nécessité d'un but commun."* » Et de poursuivre : « *Seulement, voilà, cette dette originelle collective entre citoyens s'est retournée, et ce qui est devenu premier est le devoir de chaque individu envers la société* » (*ibid.*, pp. 1-2.)

Ce sont deux approches que nous développerons : la gestion de l'institution, avec l'arrivée de nouveaux cadres de réflexion (NGP, évaluation, efficacité...), et la gestion de l'intervention à travers l'activation des publics. Il nous faudra étudier si elles s'appliquent pour le CCAS.

Nous voyons combien la gestion s'inscrit davantage dans la réflexion autour de la construction des politiques publiques. Pourtant, à l'inverse, il existe un mécanisme appelé « *dépendance au sentier* » qui trouve un écho dans nos recherches.

## **F. La dépendance au sentier**

La dépendance au sentier (ou *path dependency*) est une formule que nous croiserons dans notre développement. Elle ne fait pas forcément consensus, mais nous a permis de mettre à l'épreuve nos raisonnements sur l'évolution de l'institution. Avant de pouvoir établir dans quelle mesure le CCAS de Besançon connaît ce phénomène, il nous faut l'expliquer.

Bruno Palier développe la « *dépendance au sentier* » en France en s'inspirant, pour ce faire, des analyses de Paul Pierson sur le développement des organismes de sécurité sociale (Palier, 1999). Cet auteur américain est connu notamment pour son ouvrage *Dismantling the Welfare State*. Les premiers fondements de ce concept proviennent du domaine de l'économie, mais peuvent être appliqués à d'autres. Tout part d'un constat : « *Même si l'on connaît une solution plus efficace que la solution actuellement retenue par une firme (en matière de technologie, de nouveau produit ou de localisation par exemple), cette solution plus efficace n'est pas forcément adoptée* » (Palier, 1999, p. 400.) Un exemple symbolique, repris de nombreuses fois, est le clavier d'ordinateur : la disposition des touches, en "QWERTY" (pour les anglo-saxons) ou en "AZERTY" (pour les francophones), a été pensée initialement pour les machines à écrire, afin que les marteaux ne s'abîment pas en se croisant. À l'ère de l'informatique et du numérique, ce besoin paraît désuet, mais cette convention n'évolue pas pour autant.

Palier l'explique grâce à Paul Pierson et identifie trois mécanismes d'« *auto-renforcement qui caractérisent* [ce phénomène] » (*ibid.*, p. 400) :

- les *coûts d'investissement ou d'installation importants*. Innover (technologiquement ou institutionnellement) engage nécessairement des coûts. Les retombées ne s'envisagent généralement qu'à moyen ou long terme. Dans le social, par exemple, un dispositif peut mettre plusieurs années avant de créer les effets attendus ;

- les *effets d'apprentissage*. Un nouveau dispositif ou une nouvelle politique obligent à former les professionnels et à informer le public ;

- les *effets de coordination*. Il n'est pas envisageable d'instituer un dispositif "hors-sol", il faut nécessairement le coordonner avec l'existant.

Ce sont ces trois mécanismes contraignants qui provoquent la dépendance au sentier. Bien que ces éléments soient, à la base, issus du cadre économique, nous voyons qu'ils sont transposables – toutes choses égales par ailleurs – au domaine des politiques sociales : « *Cette thèse met en évidence les phénomènes de path dependency dans les changements de politiques publiques : les décisions prises au début d'une politique canalisent les développements ultérieurs dans une certaine direction. Les réformes sont toujours limitées et s'inscrivent dans*

*les logiques établies. Ceci expliquerait la persistance des systèmes de protection sociale dans les pays industrialisés » (ibid., p. 399.)*

Palier met en évidence qu'« *après un siècle d'accumulation de politiques sociales, tout problème social se trouve aujourd'hui enchâssé dans un ensemble complexe d'institutions et de politiques publiques héritées du passé* » (ibid., p. 404). C'est un empilement de nouveautés sur l'existant : « *Toute politique sociale "nouvelle" se définit en référence (positive ou négative) à un ensemble de politiques passées ; les problèmes sociaux sont immédiatement interprétés en termes de politiques inadaptées qu'il convient de réformer, alors même que le poids des institutions et des politiques passées contraint les réorientations présentes des politiques publiques* » (ibid.)

Pour terminer, Palier propose une lecture de Douglass North – prix Nobel d'économie en 1993 – et de son ouvrage *Institutions, Institutionnal change and Economic performance*, paru en 1990. Pour North, le phénomène de dépendance au sentier serait davantage dû aux comportements individuels au sein des institutions qu'aux technologies elles-mêmes. Par conséquent, « *pourquoi les institutions sont[-elles] stables [et pourquoi] résistent[-elles] au changement ?* » : « *Changer signifierait perdre l'amortissement et les rendements croissants des investissements de départ, et devoir investir à nouveau ; il faudrait aussi reprendre les processus d'apprentissage ; ce serait risquer de ne plus être coordonné avec les autres institutions : il faudrait enfin changer d'anticipation, être capable de prévoir les nouveaux comportements adaptés* » (Palier, 1999, p. 401.)

L'auteur conclut en estimant que « *les conceptions politiques de base sont généralement tenaces et favorisent la continuité contre les changements [...]. Cela implique que les gouvernements doivent d'abord chercher à changer les points de vue avant de changer de politiques publiques ou d'institutions de protection sociale* » (ibid., p. 402). Il appuie son raisonnement en estimant que deux facteurs politiques « *bien connus viennent renforcer ces tendances à la pérennité* » (ibid., p. 403). D'une part, il montre que les institutions sont souvent configurées de manière à évoluer difficilement, notamment afin de résister aux alternances et aux incertitudes politiques de l'avenir : il nomme ce phénomène « *la rigidité des institutions* » ou encore « *leur stickiness* ». Il rejoint Weber lorsque ce dernier écrit : « *Si les progrès de la structure bureaucratique tiennent à sa supériorité "technique", il en résulte comme conséquence, comme dans tous les domaines de la technique, [que] ces avancées sont très lentes*

*lorsque les structures anciennes, parvenues à un degré particulièrement élevé d'adaptation technique aux besoins existants, sont en état de fonctionnement » (Weber, 2013, p. 100.)* D'autre part, la dépendance au sentier peut être rapportée au facteur "temps". Les horizons politiques et techniques s'inscrivent à court terme, structurés par divers agendas, ce qui fait « *quasiment toujours choisir la solution la moins coûteuse politiquement dans l'immédiat » (ibid.).*

À notre avis, une explication à l'importance que revêt la dépendance au sentier dans les institutions tient au risque et aux incertitudes non maîtrisées.

## **G. Risques et incertitudes**

Le risque et l'incertitude ne sont pas nécessairement synonymes, bien qu'ils soient parfois utilisés comme tel. Le risque « *désigne un danger bien identifié, associé à l'occurrence d'un évènement ou d'une série d'évènements, parfaitement descriptibles, dont on ne sait pas s'ils se produiront mais dont on sait qu'ils sont susceptibles de se produire » (Callon, Lascoumes et Barthes, 2001, p. 37).* Il est ainsi étroitement lié à la « *décision rationnelle » (ibid., p. 38).*

L'incertitude se situe au moment où « *la science se montre incapable d'établir la liste des mondes possibles et de décrire de manière précise chacun d'entre eux » (ibid., p. 40.)* Il n'y a pas de place pour l'anticipation et « *les conditions requises pour que l'on puisse parler de risque, et qu'on en tienne compte dans les décisions, ne sont pas réunies. On sait qu'on ne sait pas, mais c'est la seule chose que l'on sait : il n'y a pas meilleure définition de l'incertitude » (ibid.).*

Michel Kokoreff et Jacques Rodriguez questionnent, eux, *l'incertitude* comme « *nouvelle doxa » (Kokoreff et Rodriguez, 2004, p. 280).* Autour de deux lectures, l'une sociale et l'autre politique, la crise et la perte de repères sociaux ont plongé la société dans une période où l'incertitude prédomine (*ibid.*).

Trois processus concourent à sa compréhension :

- la faillite du mythe du progrès et les désillusions du changement ;
- l'opacité du social et la complexité d'un monde qu'on ne peut plus penser dans les catégories d'hier et sur lequel on ne peut pas davantage agir comme avant ;
- un changement social pathologique où les exigences pesant sur l'individu ne sont pas articulées au politique et interviennent dans un environnement économique dépressif.

Le premier processus se rapporte à la *faillite* et à la *désillusion* : l'incertitude crée une rupture. Il devient nécessaire de reconsidérer le changement.

Le deuxième procédé renvoie à un élément central : les catégories "d'hier". Les politiques sectorielles ne correspondent plus à la réalité socio-économique actuelle. Si l'on ajoute à cela les difficultés d'être prospectif, nous sommes bel et bien face à une situation d'incertitude.

Le troisième élément concerne directement les individus. Il met en cause l'injonction d'autonomie, rhétorique actuelle. Selon les auteurs, « *l'équilibre [entre autonomie et sécurité<sup>27</sup>] s'est rompu, conséquence de trois mouvements qui vont peu à peu entrer en résonance. Tout d'abord l'exacerbation de l'individualisme ; ensuite le développement de la précarité – familiale, professionnelle ou sociale–, qui va alimenter un fort sentiment d'insécurité. Enfin, c'est l'État qui, dans le même temps, manque de plus en plus à sa tâche* » (ibid., p. 243).

Nous retrouverons cela au cours de notre développement. Les processus de l'incertitude nous conduiront à penser le lien qui s'établit avec la dépendance au sentier, tout comme la relation aux publics et la façon dont les professionnels gèrent les problématiques sociales.

Pour terminer avec Kokoreff et Rodriguez, nous devons noter que « *dans un contexte dominé par des mutations économiques et sociales, à la fois rapides et profondes, il revient de*

---

<sup>27</sup> L'autonomie se rapporte à l'indépendance individuelle, là où la sécurité s'applique au collectif.

*plus en plus à l'État de prévenir et de réparer les dommages occasionnés par ces bouleversements [...]. Dans cette perspective, l'État n'est plus un instrument de modernisation, ni un promoteur du progrès social : il s'affirme davantage, en revanche, comme un gestionnaire de risques » (ibid., p. 265). Les auteurs vont jusqu'à estimer que « cette nouvelle "culture du risque" tend à faire de chaque événement le résultat d'un choix délibéré, d'une décision qui a été pesée et réfléchi. Elle présume que chacun, à l'heure des choix, est en mesure de rationaliser l'incertitude » (ibid., p 270).*

Robert Castel considère également qu'« *une société qui devient de plus en plus une "société des individus" est aussi une société dans laquelle l'incertitude augmente d'une manière virtuellement exponentielle parce que les régulations collectives font défaut pour maîtriser tous les aléas de l'existence » (Castel, 2013, pp. 30-31). Il ajoute : « Compte tenu des orientations de cet ouvrage, on ne s'étonnera pas que je tiennne la prise en compte des risques sociaux pour essentielle. Ils sont en effet particulièrement graves puisqu'ils menacent la cohésion de la société » (ibid., p. 38.)*

Nous reprendrons ces diverses considérations pour interroger les capacités à gérer l'incertitude et les risques sociaux. Nous le verrons, les agents s'expriment pour la plupart sur l'opacité de l'avenir. Nous chercherons ainsi à comprendre comment les décideurs agissent sur cette incertitude, et comment ils composent avec les risques inhérents à cette situation.

∴

Tous ces termes nous accompagneront au long de notre réflexion. La *sémantique des usagers* clarifie le propos et évite l'utilisation de nombreux termes pour désigner un même public. Nous avons fait le choix d'appeler « *personnes* » celles qui se rendent au CCAS, dans un souci avant tout d'"humanité". La *gouvernance* nous aidera à mieux penser la place des acteurs dans l'environnement politique local, mais également en interne au sein de l'institution. Nous retrouverons régulièrement le *territoire* et la *proximité* dans le développement des deux parties suivantes : nous avons cherché à montrer comment ces termes recouvrent une grande multiplicité, ce qui les rend complexes. La *décentralisation* et la *déconcentration* nous amèneront à mieux appréhender la construction des échanges et les conditions d'intervention de chaque partenaire, tout comme l'empilement des dispositifs. La *gestion* recouvre les questions d'évaluation, d'efficience... : nous pourrions nous demander si le passage du modèle



bureaucratique à la Nouvelle Gestion publique (NGP) a des effets sur l'institution. La *dépendance au sentier*, bien que ne faisant pas consensus, nous amènera aux possibilités de "changer de cap" dans les grandes orientations politiques. Enfin, le *risque* et *l'incertitude* nous donneront des clés de lecture autour de l'avenir de l'institution.

Après avoir proposé ce premier cadrage, nous faisons maintenant place aux résultats de l'enquête préliminaire, avec une mise en lumière sur l'innovation sociale.

## CHAPITRE III :

### 40 ANS D'ACTION SOCIALE BISONLINE

La phase préliminaire de la recherche a porté sur les 40 ans d'action sociale à Besançon. Nous allons développer les premiers résultats et expliquer comment le CCAS s'en est saisi pour tirer les premiers enseignements. Des éléments pourront être repris dans le déroulement, notamment pour approfondir les sujets jugés essentiels. Nous exposons une présentation succincte, en guise d'introduction pour le lecteur.

L'institution avait plusieurs attentes vis-à-vis de cette recherche. Premièrement, faire état du passé pour permettre de mieux comprendre la position actuelle, et ainsi mieux réfléchir à l'avenir. Certains agents jugeaient l'institution comme très en avance par le passé, alors qu'aujourd'hui, elle s'inscrirait plutôt dans une phase de régression. Est-ce une réalité ? Le thème principal se dessinait alors : autour de la conception de l'innovation sociale, comment donner aux équipes une prise de recul sur leurs pratiques professionnelles ? De cette démarche mémorielle et analytique, il était attendu une réflexion nouvelle permettant de mieux appréhender l'action sociale de demain.

Cette étude avait comme "fil conducteur" général une problématique centrale : dans quelle mesure le CCAS de Besançon est-il toujours innovant ? C'est cette question qui a guidé les "neufs premiers mois" précédant la thèse.

Cette démarche se situe au croisement de la sociologie et de l'histoire. Nous reviendrons, dans la partie consacrée à la méthodologie, sur la procédure mise en place afin de garantir un travail de qualité.

∴

## A. Définir l'innovation sociale ?

Qu'est-ce qu'une innovation « sociale » ? Qu'est-ce qu'innover dans le domaine de l'intervention ? Peut-on réellement donner une définition de ce terme très utilisé, parfois considéré comme galvaudé ?

La référence à l'innovation sociale n'est pas nouvelle. Max Weber, au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, notait déjà l'existence de "l'invention sociale". Il existe une différence entre l'invention et l'innovation : la première ressemble à une fulgurance, là où la seconde s'inscrit dans un processus (nous y reviendrons par la suite). Nadine Rochez-Battesti, Francesca Petrella et Delphine Vallade, dans leur contribution intitulée : « *L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels : quels enjeux et défis pour l'analyse ?* », remarquent que « *les entrepreneurs sont innovants, mais n'ont pas besoin d'être des inventeurs* » (Rochez-Battesti, Petrella et Vallade, 2012, p. 226).

Dans l'ouvrage de Joseph Schumpeter *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, l'innovation (dans son acception technico-économique) répondrait d'une « *création destructrice* » (Schumpeter, 1990, p. 451). Elle serait une création, qui en supplanterait une autre, tout en la détruisant. De plus, l'innovation technico-économique s'accorde à des cycles : une crise surviendrait et amènerait avec elle une période de récession. Puis, un nouveau temps de reprise arriverait, provoquant une nouvelle expansion, jusqu'à la prochaine crise. C'est également ce que Schumpeter nomme les « *grappes d'innovations* » : une innovation majeure porterait une multitude de petites autres connexes qui, en s'émancipant, détruisent la principale. Le cycle est bouclé et laisse place à un renouveau. Pour terminer sur cette approche, Jacques Nussbaumer et Franck Moulaert précisent que l'innovation « [dépass]e de loin la logique économique et fait appel en dernière instance à un ensemble de sociologies (culturelle, artistique, économique, politique...). [Schumpeter] cherchait à l'intégrer à une théorie sociale compréhensive, permettant l'analyse du développement et de l'innovation ». Cette dernière réside dans chaque progrès : le concepteur d'une nouvelle technologie doit intégrer une dimension sociale pour garantir l'efficacité de sa démarche.

Parler d'« *innovation sociale* » crée, depuis plus d'un siècle, de nombreux débats. C'est véritablement lors de ces dernières décennies que l'expression s'installe sur le devant de la

scène scientifique : elle devient un enjeu moderne réel. Nussbaumer et Moulaert avancent, dans leur texte, que « *l'innovation [se trouve] au cœur des débats publics et scientifiques* » (Nussbaumer et Moulaert, 2009, p. 465).

Preuve en est, un rapport de la Commission européenne est paru en février 2013 sous le titre *Guide de l'innovation sociale* (Organisation de Coopération et de Développement économiques [OCDE], 2013). Cette pré-recherche, menée à Besançon autour de ce concept, peut aussi servir d'exemple. Enfin, le 19 janvier 2016, une journée de réflexion organisée par l'UNCCAS à Paris s'intitulait *L'Innovation sociale dans l'action publique locale : Utopie ou réalité ?* À tous niveaux, à toutes échelles, ce vocable intéresse, questionne, interpelle.

Pour la définir, les scientifiques retiennent en priorité le positionnement de l'OCDE : « *L'innovation sociale peut concerner un changement conceptuel, un changement de produit ou de [processus], un changement organisationnel et des changements dans les financements, ainsi que des nouvelles relations avec les parties prenantes et avec les territoires. L'innovation est la recherche de nouvelles réponses à un problème social, liée à l'amélioration du bien-être individuel et collectif et à la qualité de vie. L'innovation passe par identifier et mettre en œuvre de nouveaux [processus] d'intégration du marché, du travail, des nouvelles compétences, des nouveaux métiers, des nouvelles formes de participation, tous ces éléments contribuant à améliorer la place des individus dans la main d'œuvre.* »<sup>28</sup> Cette forme d'innovation n'est pas autocentrée : elle peut revêtir, au contraire, une pluralité de composantes (financières, organisationnelles ou relationnelles).

Julie Cloutier, chercheuse québécoise de l'université de Montréal, fait cependant valoir qu'il n'y a pas de consensus : « *L'innovation sociale est un concept équivoque. Selon le chercheur qui s'y intéresse, [elle] rend compte de réalités différentes* » (Cloutier, 2003, p. 13.) Cloutier recense plusieurs productions ayant trait, de près ou de loin, à cette innovation et en désigne les disparités. Dans un premier temps, l'auteure tente d'apporter de nouveaux éclairages à la définition précédemment citée de l'OCDE, et rapporte qu'il n'existe « *pas de forme particulière : [elle est] tantôt d'ordre procédural, tantôt d'ordre organisationnel ou institutionnel. L'innovation peut également prendre une forme tangible (ex. : technologie,*

---

<sup>28</sup> Définition disponible en ligne : <http://lien-social.blogspot.fr/2011/10/innovation-sociale-la-definition-de.html>.

*produit*) ». Certains scientifiques considèrent l'existence d'un « *processus* ». Elle prend ainsi une nouvelle dimension, « *celle qui résulte de la coopération entre une diversité d'acteurs.* » Sous cet angle, elle « *peut être envisagée comme un processus collectif d'apprentissage et de création de connaissances* ». Enfin, les travaux pris en exemple montrent qu'on peut « [exiger] *la participation des usagers et ce, à des degrés variables au cours du déroulement du processus de création et de mise en œuvre de l'innovation sociale* » (*ibid.*). Une définition *stricto sensu* n'a jamais pu être imposée.

Pour aller plus loin, Denis Bourque, Jean Proulx, Lucie Fréchette et Yao Assogba, chercheurs de l'université du Québec en Outaouais, avancent une exploration du processus sous le prisme de la théorie systémique. Avant de développer cette théorie, il est utile de présenter ce que sous-tend une analyse systémique et quels en sont les enseignements.

## **B. Le système et la complexité**

L'innovation repose sur de très nombreux facteurs, qu'il convient d'étudier de concert. C'est en se rapprochant du paradigme de la complexité et de ses outils que nous pourrions faire avancer notre réflexion.

Dans l'ouvrage principal de Joël de Rosnay, *Le Macroscopie*, un système est défini comme un « *ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisés en fonction d'un but* » (de Rosnay, 1978, p. 101). Cette définition courte, mais circonstanciée, apporte de nombreuses données de compréhension, y compris auprès du grand public. Dans un premier temps, le système est composé de plusieurs éléments : il n'est pas issu d'un seul facteur. Ces éléments se trouvent en interaction dynamique : ils agissent les uns sur les autres. Ce mouvement organisé, qu'il faut considérer comme continu, est central pour la suite de notre développement. Enfin, le système se doit d'être organisé en fonction d'un but et tend vers un objectif final à réaliser, point ultime à atteindre.

Il faut comprendre, en filigrane, que l'approche systémique permet de "déficeler" la complexité. Dominique Gévelot, cité par Alexandre Moine dans *Le Territoire : comment observer un système complexe*, pose à juste titre cette interrogation : « *Pour agir, nous avons*

*besoin de nous représenter les situations, de communiquer. Comment faire pour représenter une réalité incertaine, incomplète, chaotique ?* » (Moine, 2007, p. 25.) La complexité est universelle : « *Le monde qui nous entoure est complexe et cette complexité ne cesse de s'amplifier eu égard à l'explosion des échanges, des flux, la révolution internet, mais aussi les moyens de gérer et d'administrer les territoires* » (ibid., p. 17.) La complexité « *rend concret ce qui nous entoure, sans le caractériser de manière définitive, mais en ouvrant la possibilité à de multiples interprétations* » (ibid.). C'est une véritable « *grille de lecture du réel* » (ibid., p. 18) qui s'offre à chacun. La complexité n'est pas réductible, on ne peut la simplifier : l'innovation peut ainsi être considérée sous l'angle de cette théorie.

Afin de mieux préciser encore cette idée, nous reprenons les caractéristiques mises en avant par Moine :

- « *la complexité est tout d'abord liée au hasard ou au désordre [...] qui induisent une incertitude telle qu'il est difficile d'anticiper les phénomènes économiques* » ;

- « *[elle] est liée à [...] la "multiplicité des unités". [...] Il est indispensable de [les] lier dans une approche globalisante [dont il naîtra] une unité, qui est plus que la somme de ces dernières* » ;

- « *[elle] est liée [...] aux relations [et] à l'organisation qui émergent de l'ordre ou du désordre* » ;

- « *[elle] est liée également à l'interdépendance des phénomènes, en relation avec leur irréversibilité. Il existe trois formes d'interdépendance, celle du système avec son environnement, celle du système avec ses propres sous-systèmes, et enfin l'interdépendance entre les éléments d'un système* » ;

- « *[elle] est enfin liée à la récursivité des phénomènes, à la notion de rétroaction* » (Moine, 2007, p. 17). La « *rétroaction* » (*feed-back* en anglais) est un phénomène systémique. Elle concerne « *tout mécanisme permettant de renvoyer à l'entrée du système sous forme de données, des informations directement dépendantes de la sortie* » (de Rosnay, 1978, p. 110).

Les systèmes possèdent intrinsèquement les caractéristiques de la complexité : « *Ils [ont] des propriétés liées bien entendu à la complexité qu'ils sont censés décrire, notamment l'imprévisibilité du comportement à long terme, la capacité à générer des formes qui émergent à l'issue de processus complexes* » (*ibid.*, p. 22.) C'est pourquoi cette approche pose un nouveau regard sur notre environnement : « *[Elle] pose plus de questions qu'elle ne permet d'en résoudre, mais en [les] posant, elle ouvre un champ d'investigation considérable qui force à adopter du recul et à se doter des outils nécessaires, afin de comprendre ce qui nous entoure* » (*ibid.*)

En liant le paradigme<sup>29</sup> de la complexité et les premières connaissances sur l'innovation, nous pouvons réfléchir à une nouvelle approche, et ainsi l'appliquer à nos recherches.

### **C. Vers une nouvelle approche de l'innovation sociale**

C'est en nous rapprochant, par exemple, de la recherche de Denis Bourque *et al.*, présentée dans une étude portant sur l'intervention sociale dans la région de l'Outaouais au Québec, que nous trouvons nos nouveaux outils de réflexion. Les auteurs mettent en relation l'innovation et l'analyse systémique. Pour ce faire, il est possible de dégager cinq paramètres majeurs qui définissent l'innovation « *comme réalité sociale* » :

- 1) l'innovation sociale est une réponse ou une solution à un problème constaté au niveau local ;
- 2) elle poursuit une finalité sociale et s'appuie sur des valeurs qui inspirent un certain nombre d'acteurs situés dans un même contexte ;
- 3) c'est le résultat de la mobilisation d'une pluralité d'acteurs ;
- 4) elle doit "trouver preneur" ;

---

<sup>29</sup> Nous aborderons les différentes approches relatives au paradigme dans la troisième partie.

5) elle doit, à moyen ou à long terme, dépasser l'étape de l'expérimentation et entrer dans un processus d'institutionnalisation.

Le tableau suivant, tiré de leurs travaux, détaille chacun de ces critères :

<i>Critères</i>	<i>Explication</i>
<b>Une réponse nouvelle à un problème social</b>	Une innovation est une réponse nouvelle à un problème concret, vécu localement, face à une situation jugée inacceptable ou insatisfaisante. Elle se développe sous une forme « <i>peu codifiée</i> », dans une certaine « <i>clandestinité</i> », parce qu'il s'agit d'un acte « <i>déviant</i> » qui implique une transgression des règles établies.
<b>Une finalité sociale</b>	Au-delà de répondre à un besoin concret vécu localement, les innovations poursuivent une finalité sociale et s'appuient sur des valeurs et des aspirations qui portent leurs actions.
<b>Une pluralité d'acteurs</b>	L'innovation implique une « <i>appropriation</i> » par la communauté locale à travers un processus démocratique de négociations et de compromis. Elle est donc le résultat d'une co-construction impliquant divers acteurs locaux.
<b>Trouver preneur</b>	Pour porter ce nom, une innovation doit se diffuser et être adoptée en dehors de son cadre initial. Elle doit démontrer son efficacité, ou à tout le moins recevoir un jugement extérieur positif.
<b>L'institutionnalisation</b>	L'institutionnalisation constitue l'étape ultime du processus. Elle renvoie à une « <i>pérennisation de la nouveauté</i> » qui fait en sorte que l'innovation « <i>dépasse l'éphémère</i> ». Elle s'inscrit dans une dialectique incluant une rupture, mais également une construction en devenant la nouvelle norme (qui sera, à son tour, éventuellement transgressée).



Les paramètres présentés ne correspondent pas à des phases temporelles. Ils peuvent se chevaucher, être éloignés. De plus, un paramètre peut, une fois atteint, se trouver à nouveau susceptible de se modifier et ainsi transformer l'intégralité du système. Ce sont, en empruntant la terminologie de l'analyse systémique, des rétroactions.

Quelques critères peuvent être nuancés. Le tableau enseigne que l'innovation ne répond pas d'un parcours linéaire et simple. Ce n'est pas tant une définition inédite que nous voulons produire, mais apporter de nouveaux éléments de compréhension au processus. Trois nuances ressortent principalement :

- premièrement, le fait que l'innovation sociale se fasse dans la « *clandestinité* », parce qu'impliquant une « *transgression des règles établies* », nous paraît excessif. Selon nous, l'innovation n'est pas forcément une "transgression". Bien que répondant effectivement à un problème concret, les processus que nous avons examinés ne s'inscrivent pas toujours en marge des règles préétablies, ou contre d'autres dispositifs existants ;

- deuxièmement, le modèle mentionne l'« *expérimentation réussie* », en ne donnant qu'une brève explication, que nous jugeons insuffisante. Michel Chauvière propose une distinction plus précise. Il avance qu'« *expérimenter, c'est [...] essayer de programmer l'innovation, la faire passer du mode hasardeux, bricolé et souvent personnalisé, à un mode beaucoup plus rationnel. Nous ne sommes plus dans l'induction à partir de l'expérience sensible, souvent proche du sens commun, même lorsqu'elle est qualifiée de citoyenne, mais dans un questionnement plus complexe, impliquant plus d'intelligibilité quant aux enjeux fondamentaux, et plus de subtilité dans le montage* » (Chauvière, 2005, p. 182). L'expérimentation s'apparente à une phase d'essais, de tests, liée à une période d'incertitude, là où l'innovation, dans son aspect final, est instituée, établie, fondée ;

- enfin, la troisième nuance qui se dégage à la vue du tableau tient à l'oubli de la temporalité et de l'espace. Nous l'avons mentionné, les critères sont des phases atemporelles. Cependant, rien n'indique que tel est le cas. Et, au-delà de la mention d'un "cadre initial" et de la réponse aux besoins vécus "localement", peu d'indices sont avancés quant à la diffusion spatiale de l'innovation. Pourtant, nous y reviendrons, les cadres temporels et spatiaux jouent un rôle important dans le processus.

Nous avons apporté des éléments de compréhension sur notre vision de l'innovation sociale. Il nous semble toutefois qu'un pas supplémentaire peut être franchi. Le processus s'insère dans un environnement plus large. La présentation des Québécois manque d'incarnation, est décontextualisée. Seuls, ces critères ne peuvent suffire.

Nous avons ainsi cherché à définir quelles peuvent être les contextes dans lesquels émerge l'innovation, et quelle influence – réciproque – ceux-ci ont les uns envers les autres. Nous observons deux grandes familles : les contextes exogènes et les contextes endogènes. Nous nommons *contextes exogènes* les environnements sur lesquels les acteurs n'ont pas la main. Les *contextes endogènes* (ou locaux), eux, sont propres au territoire dans lequel s'inscrit l'innovation. Nous prendrons l'expérience bisontine pour étayer nos propos.

## **D. Les contextes exogènes**

Nous relevons quatre contextes exogènes (ou extérieurs) ayant un rôle dans le processus d'innovation : le contexte économique ; le contexte normatif, législatif et institutionnel ; le contexte social ; et le contexte du rapport au temps, au travail et à l'espace.

### D.1. Le contexte économique

L'aspect économique était le plus abordé dans les entretiens préliminaires, réalisés pour ce travail<sup>30</sup>. Pour une grande majorité des enquêtés, il joue un rôle prépondérant dans le processus d'innovation sociale.

Un enquêté, dès le début de son entretien, tient ces propos en référence à la période des « *Trente Glorieuses* » :

*« On n'est plus dans les "Trente Glorieuses" ! Avec les mouvements qui se sont faits, et que j'ai en partie vécus, quand il n'y a plus*

---

<sup>30</sup> Pour plus de précisions sur la méthodologie d'enquête, cf. pp. 113-123.

*d'argent, on est moins innovants ! Surtout quand on est devenu un gros gestionnaire. » (Un directeur de service)*

Un intervenant social partage cette vision :

*« Ce sont les financements qui nous disent si on peut y aller ou pas. »  
(Un agent)*

Bien que l'influence de l'économie soit importante, il faut prendre un certain recul et ne pas réduire à ce seul contexte la possibilité d'expérimenter. Par exemple, une remise en cause des finances publiques oblige à s'adapter, voire à penser différemment ses modes d'intervention. Ainsi, affirmer qu'une telle période serait favorisante pour l'innovation relèverait d'un raccourci rapide. Certaines innovations naissent d'ailleurs lorsque la situation est plus difficile.

#### *D.2. Le contexte législatif, normatif et institutionnel*

L'environnement politique national et communal joue un rôle certain dans la mise en place de nouvelles expérimentations. Il s'agit, avant tout, de montrer comment une politique nationale peut, ou non, encourager une expérimentation, à quel moment elle permet de développer, ou, à l'inverse, de freiner les nouveaux projets.

Dans les années 1960 et 1970, l'action sociale bisontine en était à ses balbutiements. La Ville, seule responsable sur son territoire, a pu, parfois, ressentir un certain sentiment d'isolement, de travail en vase clos. Plusieurs enquêtés l'expriment :

*« Le CCAS, à l'époque, travaillait tout seul. » (Un agent)*

Un ancien Directeur général adjoint fait à son tour part de ses souvenirs :

*« Le souvenir que j'ai du CCAS, c'était sa réputation, je ne sais pas si ça l'est encore aujourd'hui, c'est le défaut de la qualité : on fait, mais on fait tout seul ! On ne se pose pas la question de savoir si quelqu'un peut faire avec, mieux ou en partageant. C'était vraiment*

*sa réputation, c'était un État dans l'État vis-à-vis de la Ville : le CCAS, son conseil, son directeur. Et jusqu'en 2004, je crois. »* (Un ancien Directeur général adjoint)

Le CCAS a été perçu isolé jusque dans les années 1980 (on l'appelait alors « *la forteresse* », voire « *le royaume* »). Le Département s'est vu, à cette période, confier de nouvelles compétences réglementaires : le second acte de décentralisation le consacre comme chef de file de l'action sociale. Une nouvelle phase s'observe : le passage du « *faire seul* » au « *faire avec* ». Alors que le CCAS composait sa politique seul jusqu'ici, il a dû se tourner vers de nouveaux partenaires institutionnels et agir en collégialité.

Au-delà de ces premiers éléments, la loi Hôpital, Patients, Santé et Territoires (HPST) du 21 juillet 2009 permet également d'éclairer cette évolution. Ce nouveau dispositif inverse « *le processus d'autorisation* ». Désormais, les projets de création (ou d'extension) « *s'inscrivent en réponse à des appels à projets lancés, seuls ou conjointement, par les financeurs (préfets de Région, Directeurs généraux des Agences régionales de Santé, Présidents de Conseils généraux), sur la base de diagnostics et états de besoins réalisés au sein de chacun des territoires* ». Les CCAS sont directement touchés par cette loi : « *la généralisation de l'appel à projet a pour objectif une meilleure efficacité, [et ainsi] mieux répondre aux besoins des publics concernés* ». Ce serait « *l'expression de modes innovants ou expérimentaux d'accompagnement social ou médico-social, et des vecteurs d'adaptation et de transformation de l'offre* » (Caisse nationale de Solidarité pour l'Autonomie [CNSA], 2010, p. 3). Des enquêtés présentent leurs points de vue sur cette réforme :

*« Dans ces années-là, nous ne sommes pas à la recherche de financeurs, nous ne sommes pas sur des appels à projets, nous ne sommes pas sur des dispositifs qui génèrent de la subvention. »* (Un agent)

Un autre agent donne sa vision :

*« Quand je suis arrivé, les services avaient beaucoup souffert d'une course à l'appel à projet, avec une volonté de travailler sur des choses innovantes [...]. Dans l'année, un appel à projet peut tomber*

*et on se dit que ce serait bien d'y aller. Il faut aussi que la veille puisse servir à monter des projets qui viennent du terrain, pour avoir des financements, pour aider et favoriser ce montage. » (Un agent)*

En filigrane, les extraits révèlent qu'un seul critère prévaudrait dans l'évaluation : l'efficience. Celle-ci couple l'aspect financier (prépondérant) à la recherche de résultats. Les enquêtés évoquent aussi la « *course à l'appel à projet* ». Le sentiment d'une action sociale marchande prédomine.

Cet appel à projet ne doit pas être une fin en soi, mais un outil de création d'innovations et d'expérimentations. Lier les appels à projets et les observations de terrain est d'ailleurs mentionné comme un bon équilibre par les enquêtés. Ce juste milieu doit résider entre le *top down* (l'appel à projet provenant de l'Agence régionale de Santé par exemple) et le *bottom up* (l'observation et l'aspiration des agents opérationnels et des élus), sans survaloriser une démarche sur l'autre.

### D.3. Le contexte social

Le terme "social" peut recouvrir plusieurs acceptions. Nous avons fait le choix de ne pas en donner une définition en tant que telle dans le chapitre consacré aux éléments sémantiques, mais un éclairage minimum s'avère nécessaire.

Dans les travaux de Nadine Rochez-Battesti, Francesca Petrella et Delphine Vallade (Rochez-Battesti *et al.*, 2012), trois significations sont distinguées :

- social au sens d'*intervention* : selon les chercheuses, « *le terme renvoie aux pauvres, à ceux qui n'accèdent pas ou peu à certains biens et services, ou qui y accèdent dans le cadre d'une redistribution publique postulée comme inefficace* ». L'intervention peut être sociale par les publics qu'elle vise ;

- social au sens de *sociétal*. Ici, le terme « *peut être élargi afin d'inclure, par exemple, des besoins environnementaux, renvoyant à une dimension plus globale, ou "sociétale"* ». C'est la société dans son ensemble qui est concernée ;

- social au sens *organisationnel* : toujours selon ces trois expertes, « *l'innovation [peut porter] sur des évolutions organisationnelles, qui permettent d'améliorer l'efficacité des organisations* » (Rochez-Battesti, Petrella et Vallade, 2012, pp. 28-30).

Parler de social renvoie vers l'une de ces trois acceptions, voire les trois à la fois. Cette partie, relative aux contextes, aborde les trois axes en interdépendance. À travers les *40 ans*, des enquêtés constatent une évolution :

*« Plusieurs choses expliquent les évolutions des dispositifs au CCAS : [...] des besoins sont apparus, par exemple le vieillissement des structures, qui a imposé des renouvellements ; il y a eu aussi une progression du nombre de bénéficiaires de certaines mesures sociales, et ça a joué. »* (Un ancien Directeur général du CCAS)

Un agent partage cette observation :

*« Le monde change, les populations changent, la ville change, les ressources changent. On est sur une grande évolution du modèle sociétal. »* (Un agent)

De façon globale, les besoins ont évolué à travers cette période. Par exemple, et en guise de comparaison, nous pouvons reprendre de nouveau l'ouvrage de référence de René Lenoir *Les Exclus : un français sur dix*. L'auteur y définit plusieurs catégories : inadaptés physiques, inadaptés mentaux, marginaux, etc. Ces dénominations reprennent, pour le moins, un vocable stigmatisant.

Avec la loi 2002.2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, nous sortons de cette représentation cloisonnée par catégories de publics<sup>31</sup> : l'individu devient le centre de la réflexion.

Robert Castel, dans la *Montée des incertitudes*, décrit ce nouveau rapport aux individus : « *Avec la dégradation du statut de l'emploi et la multiplication des formes de sous-emploi, de*

---

<sup>31</sup> Nous reviendrons sur ces éléments en montrant que, dans la pratique, un bout de chemin reste encore à parcourir.

*plus en plus de travailleurs (par exemple les "travailleurs pauvres") manquent eux aussi des conditions nécessaires pour se comporter en êtres reconnus comme des individus à part entière. Les individus par défaut ne sont plus seulement ceux qui relèvent de ce que l'on appelait autrefois l'assistance, maintenant l'aide sociale. Ils peuvent aussi travailler, être actifs, parce que des activités se multiplient qui ne sont plus à proprement parler des emplois à part entière. On voit ainsi se développer une zone hybride de la vie sociale entre travail et non-travail, assurance et assistance, intégration et désaffiliation, où les conditions pour construire son indépendance économique et sociale font défaut. Notre modernité tardive qui se déploie comme une "société des individus" comporte beaucoup de zones grises, et une tâche essentielle de la sociologie aujourd'hui apparaît être l'exploration de ces parties un peu honteuses du corps social » (Castel, 2023, p. 30.)*

Il existe de nos jours une nouvelle "zone d'intervention", non observée à l'époque de Lenoir. Il sera utile, par la suite, d'interpeller cette zone. Dans quelle mesure l'action contributive-elle à une vraie intervention auprès de ces "nouveaux publics" ?

#### D.4. Le rapport au temps, à l'espace et au travail

Ce dernier contexte se situe quelque peu à la marge, mais reflète plusieurs principes contenus dans les entretiens. Tout d'abord, le rapport au temps s'est modifié en quarante ans.

Un directeur de CCAS l'explique :

*« Avant, lorsqu'on envoyait un courrier, le service dactylo prenait des carbonnes et tapait à la machine. Aujourd'hui, tout est plus rapide avec l'envoi des mails. » (Un ancien Directeur général)*

Avec l'arrivée de nouvelles pratiques, une correspondance par mail peut se réaliser très rapidement, par un émetteur unique. Cependant, et là est le paradoxe, les temporalités sont jugées réduites, en comparaison aux années où les technologies de communications obligeaient à consacrer plus de temps. Un agent partage ce sentiment et l'associe à l'accélération conjointe du temps et des décisions :

*« On ne réagit pas pareil. Il n'y a pas ce regard... La société avance tellement dans le sens où tout est exagéré. Et puis tout, tout de suite... Avant, on prenait plus le temps. Il y avait des études, des choses comme ça. » (Un agent)*

C'est le rapport au travail qui se trouve modifié. La complexification des problèmes, mêlée à un sentiment de raccourcissement du temps, contraint les agents opérationnels à agir dans l'urgence, et les empêche de prendre un recul nécessaire sur leur pratique. C'est ce que beaucoup appellent avoir « *le nez dans le guidon* ». Or, nous l'avons vu, le processus d'innovation s'inscrit dans un temps long et sinueux : demander d'innover rapidement relève de l'injonction paradoxale.

La perception de l'espace a également évolué. L'urbanisation (les territoires ruraux sont délaissés par les habitants pour intégrer les villes, provoquant une augmentation de la démographie citadine), un éclatement de lieux fonctionnels entraînant de multiples mobilités, la création de nouvelles entités territoriales (par exemple, à Besançon, le nouveau quartier de Planoise a vu le jour dans les années 1960), ou encore le regroupement de communes qui créera un nouveau « *niveau territorial* » (la CAGB, en district dès 1993, puis en Communauté d'Agglomération en 2001), font que les espaces de vie et d'interventions se métamorphosent.

Le temps et l'espace ont une influence forte sur le processus d'innovation et sur les pratiques professionnelles. Pour Moine et Sorita, « *les [nouvelles technologies de l'information et de la communication] créent une "accélération" de l'émission et de la réception de l'information, multiplient ses sources, dématérialisent ses supports. Elles nourrissent de nouvelles formes de liens sociaux, économiques, politiques et culturels et sont les leviers de la globalisation des échanges. Avec elles, nous "gagnons du temps", nous nous émancipons des contraintes de l'espace géographique : [cela] transforme notre rapport à autrui, au monde et au travail* » (Moine et Sorita, 2015, p. 115).

Les contextes exogènes, sur lesquels les agents n'ont pas la main, constituent la première famille des environnements de l'innovation. Voici maintenant ceux propres au territoire local.



## E. Les contextes endogènes

### E.1. Une histoire locale forte

Pour commencer, les figures issues du terroir prennent une place centrale. Nous en retenons une particulièrement : Jeanne Antide Thouret. Fondatrice des « *Sœurs de la charité* », elle naît dans le Doubs au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, et œuvrera tout au long de sa vie en faveur des "incurables", des malades, des prisonniers ou des enfants non scolarisés, afin de leur prodiguer des soins, une éducation, une présence. Cette femme reste un modèle pour bon nombre d'artisans de l'action sociale d'hier et d'aujourd'hui, et est citée dans plusieurs entretiens. Besançon a vu aussi naître certains penseurs et grands humanistes tels que Pierre-Joseph Proudhon, Charles Fourier, Victor Hugo, et bien d'autres, qui ont marqué de leur empreinte la vie locale.

La Franche-Comté est un territoire de forte tradition sociale. Preuve en est, la campagne de communication de la Ville de Besançon en 2012, intitulée « *L'air(e) du temps* », présente une affiche : « *Besançon, terre d'innovations sociales* ». Berceau des fruitières coopératives, de l'association des « *jardins de cocagne* », de l'"histoire" de la Rhodia et de celle des LIP (première SCOP de France), ces innovations restent des événements marquants pour les enquêtés. Par exemple, l'histoire de LIP révèle cet aspect fort : suite au dépôt de bilan de l'entreprise, les ouvriers créent six coopératives<sup>32</sup>, dans le but de continuer leur production, et ainsi percevoir leurs rémunérations. C'est l'apogée à Besançon d'un mouvement ouvrier qui amènera l'esprit d'autogestion d'entreprise. Ces caractéristiques, véritables représentations locales, se perpétuent naturellement dans les consciences.

La plus forte et la plus revendiquée des innovations locales reste la fruitière coopérative, citée régulièrement dans les interviews. Créée au XIII<sup>e</sup> siècle, et toujours en vigueur, son principe repose sur la mise en commun du fruit du travail, dans le but de parer aux difficultés

---

<sup>32</sup> Cf. le site internet bisontin *Mémoire vive* : <http://memoirevive.besancon.fr/?id=266>.

de l'isolement et de la pression du marché. Elle reste un exemple dans le monde<sup>33</sup>. Plusieurs enquêtés prennent cet exemple pour vanter les politiques sociales bisontines :

*« Je pense aux fruitières à comté, au fait que la production laitière et fromagère nécessite une mise en commun de moyens, une mise en commun collaborative, avec l'économie sociale et solidaire, mais aussi l'insertion, les jardins de cocagne, etc. Tout ça, ça rentre dans une continuité, dans une grande histoire, qui fait que l'innovation sociale est un peu dans les gènes franc-comtois. »* (Un ancien Directeur général)

*« L'autre chose, c'est le travail avec les associations par rapport à l'aide alimentaire. Je pense que ce n'est pas spécialement innovant, mais ça rejoint ma motivation de départ sur les logiques coopératives. Comment, sur Besançon, travailler ensemble ? »* (Un élu)

*« À Besançon, ce sont des coopérations inspirées de vieilles traditions anarcho-syndicalistes, des fruitières au travail de précision des microtechniques. [Dans la ville de mes nouvelles fonctions], on est vraiment dans ce qui reste des rapports de force : on est dans le management par la rupture. C'est une autre forme de construction du social. Besançon, ce n'est pas ça. »* (Un ancien Directeur de service)

---

<sup>33</sup> Cette affirmation n'est pas exagérée puisqu'un professeur japonais, Atsushi Miura, professeur à l'Université de Saitama au Japon, enseigne le principe des fruitières franc-comtoises. Une présentation succincte est disponible en ligne à l'adresse : <http://fr.pekea-fr.org/Rennes/T-Miura.pdf>. (Voir également : MURAMATSU Kenjiro (2014), « L'insertion par le travail agricole : une "pépinière" pour réinventer l'autonomie et la solidarité », in FERRÉOL Gilles, LAFFORT Bruno et PAGÈS Alexandre (sous la dir. de), *L'Intervention sociale en débats. Nouveaux métiers, nouvelles compétences ?*, Bruxelles, Intercommunications, pp. 155-167.)

Certains enquêtés vont jusqu'à attribuer cette histoire locale à leur choix de carrière :

*« Quand je suis arrivé ici, c'était par choix, car c'était là qu'il y avait des enjeux dans le social. Et précisément à Besançon, car j'avais deux possibilités : une piste ici, et une [ailleurs]. Je venais de terminer le bouquin de Gaston Bordet [historien de Besançon], qui l'a écrit avec Claude Neuschwander [dirigeant de Lip] : Lip, 20 ans après. Il y avait une partie sur l'histoire locale, les logiques de solidarités, l'impact de Proudhon, l'économie sociale propre à la Franche-Comté. Ça a joué, je me suis dit que c'était une terre intéressante. Je ne suis pas du tout du coin, mais je suis venu ici. »*  
(Un Directeur de service)

L'histoire propre d'un territoire, et les représentations associées, constituent des facteurs importants pour l'émergence de l'innovation. Au-delà de Besançon, nous constatons que d'autres territoires peuvent s'avérer féconds. Un exemple particulier : la Région Nord-Pas-de-Calais<sup>34</sup>. Terre de mines et d'industries, c'est là qu'est née la première bribe d'union des CCAS. Selon les archives explorées, et reprises dans l'ouvrage d'Alain Borderie, le 10 novembre 1926, « à l'initiative des BAS de Lille, Tourcoing et Roubaix, et avec les encouragements de M. Rondel, secrétaire du Conseil supérieur de l'Assistance publique », se tient la première « AG constitutive du Groupement des Bureaux de Bienfaisance du Nord, [dont] le docteur Théodore Delahousse [est] élu président » (Borderie, 2006, p. 42). Plus récemment, le précédent président de l'UNCCAS était Patrick Kanner, ancien président du Conseil général du Nord et actuellement ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. Les trésoriers généraux de l'UNBASF, de 1926 à nos jours sont originaires de Seclin, Tourcoing, Roubaix, Hazebrouck, Lille, ou encore Villeneuve-d'Ascq, villes du Nord-Pas-de-Calais.

Un autre exemple retient notre attention : la lutte du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix dans les années 1970. Alors que la municipalité de l'époque décide la démolition des courées, les habitants, aidés de syndicats et d'associations, résistent pour sauver leurs quartiers. Ils ne

---

<sup>34</sup> Par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, le Nord-Pas-de-Calais a fusionné avec la Picardie pour devenir les Hauts-de-France.

souhaitent pas voir détruire l'histoire au profit d'un nouvel habitat. Ils pensent que la rénovation peut se faire sur l'existant. Ils créent diverses instances pour faire entendre leurs voix auprès du conseil municipal, et obtiendront gain de cause. Monique Vervaeke et Bénédicte Lefebvre le relatent : « *L'opération "Alma-Gare", commencée au milieu des années 1970, institue une nouvelle relation avec les populations en les associant à l'élaboration du projet* » (Vervaeke et Lefebvre, 1997, p. 228.)

Un parallèle peut alors être effectué entre le Nord et Besançon : ce sont des terres de lutte sociale, marquées par une certaine forme de socialisme municipal qui forge en profondeur les actes, les personnes, les institutions, les mémoires et agit sur l'ensemble des processus à venir. Cette lutte peut être comparée à la lutte des LIP. Les citoyens refusent les décisions de suppression de leurs habitats de vie ou de leur entreprise. Ils imaginent alors des instances alternatives pour participer aux décisions.

### E.2. Une culture maison particulière ?

Au regard de cette l'histoire locale, peut-on dire que dans la capitale franc-comtoise, il existe des pratiques professionnelles particulières ? Y a-t-il une "marque" singulière ? Pour permettre une analyse objective et constructive, nous avons interrogé des personnes ayant officié au CCAS et qui exercent maintenant leur activité dans d'autres villes. Un ancien Directeur, répondant à ce critère, nous explique :

*« À Besançon, la question du sens a toujours prévalu sur [celle] de la gestion. Et derrière, ça nous a permis d'optimiser la gestion en ayant une vision. C'était très intéressant. Après, notre démarche était pragmatique : c'est une démarche à la bisontine, une démarche a-dogmatique. On avait des valeurs et des principes, pour autant, on n'était pas enfermés dans du dogme. Ça permettait de jouer sur toutes les ouvertures, et ça nous ouvrait les champs des possibles. En cela, on retrouvait la vieille tradition de l'innovation : on savait globalement où on voulait aller, mais en même temps, on le faisait pour savoir où on allait. On s'enrichissait à chaque fois de ces différents éléments. Ça a été une démarche passionnante à construire, parce que chaque dispositif n'était pas une contrainte*

*mais une opportunité pour ouvrir d'autres possibles, d'autres chemins. Et Besançon justifiait bien son slogan : "Besançon l'innovation". »*

Il poursuit :

*« Je reprends mon expression : on a marché pour savoir où on allait. On savait qu'on allait faire quelque chose, mais on n'avait rien prédéterminé, jamais de dogme, on n'avait pas dit que ça allait être comme-ci, comme ça. Ça a été fait par coopérations, par apports de compétences et par consolidation. »*

Et de conclure :

*« Il y avait cette notion de faire valoir les droits, de fraternité et d'attention aux autres. C'était agréable parce que ça voulait dire que les politiques sociales ne se construisaient pas de façon isolée. On était en permanence dans des systèmes coopératifs. C'était intéressant de voir ces systèmes de management qui considéraient qu'en fait, c'est la réforme et la coopération qui sont au cœur de la transformation du monde. [Dans ma nouvelle commune], on a d'autres traditions. » (Un ancien Directeur général)*

Cet enquêté a participé au montage de projets, il a pu ainsi en saisir les ressorts. Ces extraits nous proposent deux enseignements :

- premièrement, la question d'une "marque" bisontine ne serait pas, selon lui, un non-sens. La façon de travailler différencierait du lieu de ses nouvelles fonctions. Héritées d'un passé social particulier, les méthodes se veulent coopératives, volontaristes et *a-dogmatiques*. L'enquêté explique ce dernier terme en montrant que les projets ne revêtent aucun dogme : une pensée ne peut être supérieure à une autre ;

- le deuxième enseignement réside dans l'« *incrémentalisme* ». Une définition de ce terme pourrait renvoyer aux manières d'agir "pas à pas". L'enquêté le dit à sa façon, en utilisant

une terminologie particulière : « *approche pragmatique* », « *par tâtonnements* », « *moyens au fil de l'eau* », « *marcher pour savoir où on allait* », « *nous savions qu'on allait faire quelque chose, [...] mais en même temps nous n'avions rien prédéterminé* ». L'incrémentalisme est la construction d'un projet autour d'un but, sans que celui-ci soit strictement prédéterminé au préalable. En revenant à la définition de l'innovation sociale, on constate que le processus n'est pas linéaire, qu'il est fait de retours en arrière et d'hésitations. Créer une expérimentation sur la base de l'incrémentalisme, c'est laisser des espaces libres. À l'inverse, cloisonner, planifier intégralement un processus empêche de réorienter l'action et de sortir du cadre, dans le cas où un événement viendrait entraver le déroulement. Ici, la "méthode bisontine" offre des temps de pause, d'évaluation, d'hésitations.

Ce sont ces « *temps interstitiels* » qui produisent l'innovation pour Paul Marciano et Moïse Benadiba, pédopsychiatre et psychanalyste, chefs de service au Centre hospitalier de Valvert à Marseille. « *Il est désormais admis de désigner par "temps interstitiels", les moments qui [...] ne sont pas consacrés aux activités proprement dites ou aux séances de psychothérapie. On leur accorde de plus en plus d'importance dans la mesure où l'on repère de façon bien plus précise que jadis leur pertinente incidence* » (Marciano et Benadiba, 2007, p. 79.) Ces temps, appelés également « *temps informels* », correspondent à tous les temps de pause, de réflexion, d'arrêt, de relâche. Ils permettent l'émergence de nouvelles idées et, de ce fait, l'inspiration (qui correspond peu ou prou à la première phase du processus de l'innovation). Plusieurs enquêtés en ont conscience :

« *On est tous pareils, on est en formation, on est dans le train, et puis "boum" on a une idée sur un truc. Parce que c'est un temps creux à un moment donné. Ça, dans les services, tu peux l'avoir à la pause-café, mais dans le quotidien du service, tu l'as quand même de moins en moins. Et ça, ça ne favorise pas.* » (Un agent)

« *C'est comme dans les brainstormings, quelqu'un dit un truc, et puis ça rebondit sur autre chose, et au bout d'un moment ça se maille. Mais il faut du temps pour organiser tout ça.* » (Un agent)

Pour terminer sur ce thème, nous devons évoquer les "grandes figures" du CCAS que sont aux yeux de tous Henri Huot et Auguste Ponsot. Ce sont, pour beaucoup, ceux qui ont fait

de l'institution ce qu'elle est encore aujourd'hui. Un hommage perpétuel leur est rendu puisque leurs photographies respectives se trouvent dans la salle du Conseil d'administration, qui porte le nom de Salle Henri Huot<sup>35</sup>, et que bon nombre d'agents se revendiquent de leur héritage.

Henri Huot est adjoint aux affaires sociales de Jean Minjoz, alors Maire de Besançon, de 1959 à 1977. Olivier Borraz, qui lui consacre une partie de son ouvrage, écrit : « *Durant les premières années, l'adjoint œuvre à la fois en amont et en aval. En amont, il rend visite aux personnes en difficulté pour se rendre compte de l'étendue de leurs problèmes qu'il transmet ensuite aux services. En aval, il défend ses projets devant le maire puis devant ses collègues élus* » (Borraz, 1998, p. 82.) Cet adjoint semble particulièrement concerné par sa mission, en allant jusque sur le terrain observer les problèmes. Selon Borraz, deux grandes orientations auraient marqué ses mandats : « *Le lancement d'un programme de logements-foyers pour personnes âgées à partir de 1964, qui se traduit par la construction de 450 appartements en treize ans ; le remplacement des dons en nature par des dons en argent qui débouche, en 1968, sur la création d'un Minimum social Garanti* » (ibid., p. 83.) Enfin, fait révélateur, en analysant l'index des noms propres de cet ouvrage, hormis Jean Minjoz et Robert Schwint (les deux maires de la période étudiée par l'auteur), Huot est celui qui possède le plus d'occurrences.

Les enquêtés dépeignent à leur tour le personnage :

*« Henri Huot a été le premier à parler de dignité et non d'assistantat. Donc oui, il y a des valeurs de référence, des valeurs portées par Huot, et elles restent dans notre domaine. »* (Un agent)

*« Nos meilleurs bénévoles sont nos anciens usagers, on les a remis debout. Ils restent debout grâce à ce qu'on a mis en avant de ce qu'ils avaient de mieux. Et ça, c'est très "Huot" quoi... »* (Un ancien Directeur)

*« Henri Huot, c'est un peu ce que [Alain] Touraine qualifiait d'"instituant métasocial". En fait, aujourd'hui, Henri Huot, c'est un peu une story-telling. »* (Un ancien Directeur)

---

<sup>35</sup> Voir Annexes, p. 445.

L'autre figure qui a œuvré à construire la "marque" bisontine est Auguste Ponsot. Il a consacré une grande partie de sa carrière à l'action sociale (de 1959 à 1992), et était considéré comme la cheville ouvrière de ce "duo". Plusieurs agents nous rappellent à son souvenir :

*« On était dans une culture de service rendu à la population, dans une valorisation des services. Et le travail qu'ont fait Monsieur Ponsot et Monsieur Huot est vraiment un travail remarquable ! »*  
(Un ancien Directeur de service)

*« C'était intéressant : quand un projet était élaboré, le directeur nous convoquait. Monsieur Ponsot nous expliquait où il voulait en arriver, et on était associés à une partie des étapes. On avait dès le début les perspectives et les différentes étapes à franchir. »* (Un agent en fonction au CCAS)

Nous aimerions mettre en avant, afin de mieux cerner ces deux personnes, une fiche biographique. Pour ce faire, nous reprenons quelques extraits issus d'un ouvrage édité par la Mairie de Besançon sur Henri Huot. Pour Auguste Ponsot, nous proposons l'hommage rendu lors du Conseil municipal du 25 septembre 2008 par Jean-Louis Fousseret, maire de Besançon, peu de temps après son décès.

#### Auguste Ponsot (1933-2008)

*« À cet instant, je voudrais aussi rendre un [...] hommage à Auguste Ponsot. [Il était], vous le savez, une grande figure de l'action sociale. [Il] va laisser à toutes celles et à tous ceux qui ont croisé son chemin le souvenir d'un travailleur acharné et modeste, tout entier tourné vers l'amélioration des conditions d'existence des Bisontins les plus défavorisés. C'est une volonté affichée dès son entrée en 1959, à ce que l'on appelait à l'époque "le bureau de bienfaisance de la Mairie" et qui le conduisit, échelon après échelon, en 1977, au poste de Directeur du Centre communal d'Action sociale. Bien sûr, je ne récapitulerai pas toutes les actions qu'il a engagées, toutes les structures qu'il a contribué à créer [...]. Henri Huot et Auguste Ponsot sont à l'origine des premiers logements-foyers de France, à Besançon, ainsi que de la relance du CHAT (Centre des Handicapés au Travail). Besançon est, avec Lille, [et] nous en sommes fiers, une des seules villes de France à gérer en direct un Centre de Handicapés au Travail. Ce*



*Centre était à l'époque en grande difficulté financière et Auguste Ponsot a décidé de salarier le personnel handicapé. Il a aussi contribué à créer l'abri de nuit des Glacis, à mettre en place des services d'aide à domicile, puis de repas à domicile pour les personnes âgées.*

*Auguste Ponsot était un homme de cœur et de convictions. [Il] fut de toutes les luttes pour offrir aux anciens, aux exclus, aux personnes isolées et à celles en situation de handicap, un minimum de solidarité et d'accompagnement. Surtout, je le disais il y a un instant, aux côtés d'Henri Huot, [...] il a formé un tandem exceptionnel dont l'innovation la plus marquante fut, en 1968, l'instauration du minimum social garanti (MSG) destiné [...] à rompre avec l'assistance en tous genres [...]. Auguste Ponsot a été un homme imaginatif, un créatif, un visionnaire, et sa disparition fait beaucoup de peine. »*

Jean-Louis Fousseret, Maire de Besançon, le 25 septembre 2008.

### Henri Huot (1913-2001)

*« [...] Lors de l'inauguration du foyer-logement qui portait son nom, le 29 novembre 1990, Henri précisait : « J'avais connu la pauvreté dans mon enfance paysanne, mais c'était une pauvreté laborieuse et digne qui n'excluait ni la fierté, ni les moments de joie. Mes parents m'ont donné l'exemple du travail honnête et de la générosité. Et je revois encore, enfant, les chemineaux nombreux passant sur la grande route et qui ne s'arrêtaient jamais en vain à la ferme. »*

*[...] Henri fut boursier de la République et son profond attachement au service public laïc [y] fut lié.*

*[...] Le jeune enseignant est de ceux que l'injustice, le malheur innocent révolte. On retrouve [cette] marque dans l'intervention au conseil municipal de Besançon le 30 juin 1958, lors d'un débat houleux pour savoir s'il convenait de signer un jumelage avec Fribourg en Brisgau. Refusant la responsabilité de tout un peuple, Henri, qui est favorable à l'établissement de liens pouvant contribuer à la paix, rappelle que Fribourg a été très largement sinistrée et déclare : « Je suppose que les cimetières de la ville sont en grande partie remplis par des cadavres innocents. »*

*En 1959, [il obtient] la délégation d'adjoint aux affaires sociales : 8 agents, 1 assistante sociale. Des secours [sont] attribués en bons de pain (6 kg par famille et par mois), des tickets de viande, des colis pour les fêtes, des vêtements et des chaussures donnés, triés, distribués aux indigents. C'est le choc, le contact avec. [Il parlera de la] "misère dégradante et humiliante du prolétaire urbain devenu vieux et condamné à tendre la main pour survivre."*

[...] *Je ne vais pas vous infliger la liste de [ses] réalisations, une chronologie en a dénombré plus de 50 ! Résumons donc [...] : 13 haltes-garderies et crèches, [...] 9 centres sociaux et d'enseignement ménager quadrillant les quartiers, [...] 8 logements-foyers et restaurant, celui de la Terrasse, inauguré en 1964 [dans le quartier de] St Claude, étant le second de ce type construit en France [...].*

*Les exclus n'étaient pas oubliés et je voudrais ici évoquer plus particulièrement la situation des travailleurs nord-africains pour deux raisons : parce que là encore, ce qui s'est fait à Besançon fut original, et qu'il faudra bien en parler un jour si l'on veut que la deuxième génération ne soit pas déstabilisée par un manque de repères ; et puis, parce que cette action fut le symbole même des convergences au service d'une cause, le creuset d'amitiés fortes qui unirent des administratifs comme M. Landau de la Préfecture, des militants chrétiens comme le protestant Carbonare et l'abbé Chays, autour de l'adjoint fédérateur.*

[...] *Mais une question se pose : toutes ces œuvres ne contribuaient-elles pas à cautionner un ordre de fait injuste ? S'agissait-il de soigner les plaies sans remonter à leur cause ? De tolérer ce qu'Emmanuel Mounier qualifiait de "désordre établi" ? Non, s'il est un mot qui ne fait pas partie du vocabulaire de l'adjoint, c'est résignation.*

[...] *Henri Huot aimait la réflexion philosophique et s'efforçait dans son obéissance, selon la formule rituelle, de "tailler sa pierre afin de l'intégrer parfaitement dans le mur de l'humanité".*

[...] *Face à cette exigence fondamentale, j'ai souvent pensé qu'ici, à Besançon, Monsieur Huot, comme l'appelaient avec un affectueux respect tant de nos concitoyens, a été au tout premier rang de celles et ceux qui, matériellement et spirituellement, ont rassasié leurs frères humains, étanché leur soif, respecté et restauré leur dignité, lorsqu'elle était bafouée. »*

Joseph Pinard, ancien député du Doubs, *Henri Huot*, Ville de Besançon, pp. 14-27.

*« De ces fréquentations avec les plus grands penseurs découlait une sagesse dont on trouve l'expression dans les extraits suivants d'une lettre adressée en 1994 à sa petite-fille qui venait de passer son baccalauréat. Il lui souhaitait : « Une ambition [...] ouverte à la vie et qui intègre avec aisance les joies et les peines quotidiennes dans un solide équilibre. » « "Et le bonheur ?" me diras-tu ? » « C'est vrai, je n'en ai pas parlé, car je crois qu'on ne le trouve qu'en ne le cherchant pas ou en cherchant celui des autres. »*

*Henri Huot*, Ville de Besançon, imprimerie municipale, p. 13.

*« Ayant eu l'honneur et le bonheur (et le mérite aussi car il n'était pas toujours reposant) de passer 18 ans de ma carrière municipale aux côtés d'un homme d'exception, je peux dire qu'il*

*m'a tout appris : le rejet de tout esprit dogmatique, du manichéisme, la recherche de la nuance, de la tolérance, l'humilité face aux situations les plus dégradées. »*

Auguste Ponsot, *Henri Huot*, Ville de Besançon, p. 32.

Depuis, plusieurs autres personnalités ont compté pour le CCAS. Certains vice-présidents ont d'ailleurs ensuite été élus à la présidence de la Région (Marie-Guite Dufay) ou du Conseil départemental, lorsque celui-ci était encore "Conseil général" (Claude Jeannerot, jusqu'en 2015).

### E.3. Le CCAS et ses coopérations

Dans cette section, il s'agit d'étudier des rapports que le CCAS entretient avec la municipalité et avec l'Union nationale des Centres communaux d'Action sociale (UNCCAS). Le Conseil départemental et le Conseil régional, partenaires institutionnels, ne prendront pas place dans ce chapitre : cette pré-recherche s'était avant tout concentrée sur la structure et son histoire. Nous travaillerons particulièrement dans la deuxième partie sur les questions de gouvernance locale en lien avec les autres collectivités, tout en appuyant ces premières réflexions.

Par le passé, le CCAS n'avait, pour ainsi dire, aucun lien avec l'extérieur. Des enquêtés, ayant connu cette époque, l'expliquent :

*« Il y avait un désintérêt complet : le social était considéré comme n'étant pas un volet de l'action municipale. »* (Un ancien Directeur général)

*« Un sentiment prédominait : on faisait tout, tout seul. »* (Un élu)

*« Il y avait une culture très forte de dire : "Le CCAS fait." Ce n'était pas l'absence de partenariats, ce n'est pas vrai, mais une certaine distance avec le partenariat associatif à mon avis. »* (Un ancien chef de service)

L'image est celle d'une « *forteresse* », où chaque dispositif s'établit de façon isolée. L'adage devenait alors : « *Un besoin : un service créé.* » Un enquêté le dit :

« *Ça répondait à une logique et à une culture qui était de dire : il y a un besoin, je crée un service avec des fonctionnaires.* » (Un ancien Directeur de service du CCAS)

Le contexte économique, social et réglementaire actuel n'autorise plus un CCAS à créer et à gérer seul, sans partenaires, un dispositif ou un service. La complexité de l'expérimentation modifie également considérablement les processus. Il n'y a plus de commune mesure entre ce qui se faisait il y a quarante ans, et ce que l'on observe maintenant. On peut ainsi à nouveau mentionner le changement de paradigme qui s'est instigué au sein de l'institution, passant du « *faire seul* » au « *faire avec* ».

Avant d'évoquer l'union des CCAS du Doubs créée en 2009, un éclairage du passé s'impose. La VI<sup>e</sup> section interrégionale de l'Union nationale des Bureaux d'Aide Sociale (qui deviendra l'UNCCAS), créée en 1974, s'est constituée sous l'impulsion d'Henri Huot et d'Auguste Ponsot. C'est Besançon qui en tenait le secrétariat et qui encourageait la réflexion. Plusieurs colloques, week-ends ou séminaires réunissaient régulièrement de nombreux CCAS du Grand Est de la France : Lorraine, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Bourgogne. Des enquêtés expliquent ce que représentait cette VI<sup>e</sup> section :

« *Il y avait cette solidarité au niveau local, il fallait qu'elle puisse être prise en charge au niveau national. D'où les combats qu'on a eus ! Vous avez dû voir à l'UNCCAS, dans la VI<sup>e</sup> section, les formations techniques et les échanges de différentes politiques : c'était très bénéfique, ça m'a beaucoup apporté au niveau des moyens que chacun pouvait imaginer.* » (Un élu d'une précédente mandature)

*« Avec la VI<sup>e</sup> section, on pouvait voir exactement ce que les autres faisaient. [Charles] Lejeune<sup>36</sup> disait toujours que cette section était très remuante. C'est vrai qu'on pensait toujours faire au mieux... On travaillait le week-end et, des fois, dans des sessions de la semaine, les agents pouvaient venir. Ces réunions étaient intéressantes. On avait beaucoup de monde, ça correspondait à quelque chose ! Et ce qu'il y avait de bien au CCAS de Besançon, c'est que tout le personnel administratif participait ! C'était agréable de travailler. »*  
(Un élu d'une précédente mandature)

*« On avait une section de l'UNCCAS qui était vraiment très importante, elle était très animée. Monsieur Ponsot, le directeur de l'époque, en était la cheville ouvrière. »* (Un agent)

Cette section, très « remuante » selon le Secrétaire général de l'UNCCAS, permettait d'échanger, de transmettre, de s'informer mutuellement et d'"aider" les petites communes (parfois rurales) dans la conduite de projet, dans la réflexion autour de nouvelles problématiques. Ces échanges participent de l'innovation locale (à Besançon mais également plus largement) car ils facilitent l'émulation et la synergie dans un lieu idoine.

Ce peut être à nouveau un héritage des coopératives fruitières. Les CCAS mettaient en commun leurs savoirs, leurs compétences pour bénéficier d'une expertise supérieure aux savoir-faire du quotidien.

La VI<sup>e</sup> section n'existe plus. Toutefois, depuis 2009, une union départementale a vu le jour sous l'impulsion de la vice-présidente élue au moment de la pré-enquête : Marie-Noëlle Schoeller. L'esprit reste le même : dans le Doubs, une synergie émerge entre plusieurs structures. Ainsi, tout en gardant leur autonomie, les CCAS bénéficient, auprès de l'union, de ressources supplémentaires (formations et journées d'études).

---

<sup>36</sup> Charles Lejeune, ancien directeur du BAS de Tourcoing, a été Secrétaire général de l'UNBAS/UNCCAS de 1970 à 1998.

L'intérêt pour Besançon est de communiquer, de faire connaître ses actions aux alentours, de mettre à l'épreuve et de questionner ses propres expérimentations. Plus largement, c'est dans une dynamique spécifique de territoire que le CCAS s'inscrit, notamment grâce aux solidarités permises entre les structures.

∴

En guise de conclusion sur cette première approche historique, plusieurs éléments centraux ressortent :

- l'innovation sociale apparaît comme un processus qui peut être exploré par l'analyse systémique : son parcours n'est ni simple, ni linéaire, composé d'embûches, de retours en arrière ou de rétroactions. Les "critères" peuvent s'entrecroiser, se chevaucher, dans un mécanisme en constante évolution ;

- cette description du processus d'innovation ne peut être appréhendée de manière décontextualisée. On observe qu'elle se développe dans un environnement que nous classons en deux familles : les contextes exogènes et les contextes endogènes. Présentés séparément dans ce chapitre, ils sont en réalité étroitement liés l'un à l'autre et interagissent ;

- autour d'une dynamique interactive, nous les estimons façonnants et façonnés par le processus d'innovation : ils agissent sur le procédé en ayant une influence établie ; l'innovation, par l'évolution qu'elle engendre et le développement qu'elle offre en retour, agit sur les contextes. C'est une interdépendance constante qui se met en place. L'approche systémique synthétise au mieux cette complexité.

Pour terminer, nous prenons appui sur les premiers enseignements fournis par le contexte local pour avancer dans la réflexion :

- l'histoire locale est encore très prégnante. Beaucoup d'agents se revendiquent de l'héritage de la période "Huot-Ponsot". Le passé du territoire bisontin marque également en profondeur les pratiques actuelles ;

- il existe une culture particulière propre à la structure. Le montage de projets fondé sur l'incrémentalisme en est un exemple. Nous pourrions mettre à l'épreuve cette affirmation en

observant si elle constitue encore une réalité ;

- enfin, le CCAS a connu un bouleversement dans son intervention : le passage du *faire seul* au *faire avec*. Les lois de décentralisation ont rebattu les cartes de l'action sociale locale, et l'institution a dû s'y adapter. Nous chercherons à aller plus loin dans la deuxième partie de ce manuscrit, en montrant comment cette réalité s'est installée et a permis de redéfinir la place dans la gouvernance locale.

Le quatrième chapitre va maintenant présenter la problématisation, les hypothèses et la méthodologie de la recherche.

# CHAPITRE IV :

## PROBLÉMATISATION, HYPOTHÈSES ET MÉTHODOLOGIE

Ce quatrième chapitre présente la problématique générale de notre travail, les hypothèses qui nous ont guidé, et la méthodologie d'enquête. Nous allons, dans un premier temps, énumérer (de façon non exhaustive) les questions qui ont orienté notre réflexion.

∴

### **A. Problématiser la recherche**

Après avoir traité des éléments de contextualisation, nous allons maintenant préciser le cheminement de pensée qui a amené à définir la problématique générale. Comme nous l'avons évoqué dans l'introduction, notre sujet a évolué au cours de notre étude. Initialement, nous avons pensé ce chapitre à l'aune du triptyque : Gouvernance, évolution des besoins et modes d'intervention. Pour plus de facilité, malgré le changement de titre, nous gardons la même démarche de réflexion. Nous le verrons, d'ailleurs, certaines orientations peuvent s'inscrire dans plusieurs courants à la fois, puisque nous avons traité ce chapitre de façon décloisonnée.

#### A.1. Gouvernance

Nous avons avancé ce que recouvrait pour nous la gouvernance dans le deuxième chapitre. Nous postulons qu'il existe deux dimensions à privilégier : l'une, interne ; l'autre, externe.

##### *A.1.1. La gouvernance interne*

La gouvernance interne tient en priorité aux divers contacts qui se nouent au sein de l'institution.



Tout d'abord, nous nous intéresserons aux liens entre les directions, et plus précisément, entre les services. Nous l'avons vu, le CCAS est divisé en quatre directions (Solidarités, Autonomie, Direction générale et Secrétariat général). Dès lors, comment s'articule cette organisation ? L'organigramme est-il révélateur du fonctionnement ? Quelle est la réalité du pilotage de ces services ? De même, il s'agira, à travers cet axe, d'investiguer les rapprochements existants entre les services, pour notamment observer si la transversalité est une réalité ou non. En identifiant les fonctionnements et les dysfonctionnements entre et dans les administrations, nous serons à même d'effectuer quelques propositions en vue d'accompagner la réflexion sur l'avenir de l'institution.

Ensuite, nous nous interrogerons quant aux relations entre les Élus et la Direction générale : c'est la construction de la politique sociale locale en elle-même que nous étudierons. Comment se crée le croisement du technique et du politique ? Quelles sont leurs places respectives ?

Enfin, nous nous pencherons sur le Conseil d'administration (CA). Nous l'avons abordé, le statut particulier d'établissement public autonome confère au CCAS un Conseil regroupant des élus, mais aussi des représentants désignés de la société civile. Par conséquent, quel poids a réellement ce CA dans le processus décisionnel de l'institution ? Est-ce lui qui impulse, propose, définit la politique générale, ou, au contraire, n'est-il qu'une "chambre d'enregistrement" ? Les administrateurs élus et désignés ont-ils le même rôle ? Leurs propositions sont-elles écoutées et incluses dans la ligne politique générale ?

#### *A.1.2. La gouvernance externe*

Cette facette de la gouvernance tient aux relations externes et partenariales. Nous ne considérerons pas le CCAS comme une "forteresse", comme cela a pu être présenté dans le retour sur les *40 ans*. Nous jugeons cependant utile d'examiner les liens de façon objective pour mieux comprendre le milieu dans lequel évolue la structure aujourd'hui.

La première coopération sera celle liant la Mairie et l'institution. Le CCAS étant rattaché à la municipalité (le maire en est le président), quels sont les rapports entre ces deux organisations ? Le lien avec la Mairie se résume-t-il à la subvention accordée ? Quel regard

cette dernière porte-t-elle sur l'action sociale municipale ? Et quelle implication a-t-elle dans la politique que le Centre d'action sociale mène ?

À l'inverse, quelle influence le CCAS a-t-il dans la politique de la Ville ? Est-il inclus dans une vision transversale de la politique ? Certains services municipaux peuvent paraître proches des services sociaux : quels liens ont-ils réellement entre eux ? Enfin, qu'est-ce que cela implique ?

Le deuxième élément qui nous interpelle tient aux rapports avec les collectivités locales partenaires, notamment le Conseil départemental, chef de file de l'action sociale sur son territoire. Comment se définit la politique communale au regard de celle du Département ? Comment sont définis les publics et les territoires d'intervention ? Leurs rôles sont-ils bien distincts ?

Pour terminer, nous étudierons plus largement les différents partenariats : associations, Caisse d'Allocations familiales (CAF), Direction départementale de la Cohésion sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP) et Caisse primaire d'Assurance maladie (CPAM) auront une certaine importance pour notre recherche. Quels sont les liens avec ces partenaires ? Les relations sont-elles horizontales ou verticales ? Quels sont les projets menés conjointement ?

## A.2. L'évolution de l'analyse des besoins

La question de l'analyse des besoins des publics se pose de façon chronologique. L'avantage n'est pas de sérier la totalité des données que nous avons pu collecter : réaliser simplement une liste n'aurait pas de réel intérêt scientifique. C'est plutôt dans la compréhension de l'évolution des réponses apportées que notre analyse prend sens.

### *A.2.1. Par le passé...*

Les premiers éléments du passé ont pu être analysés grâce au projet sur les *40 ans*. Il s'est agi de comprendre quels étaient les besoins sociaux lorsque le CCAS a pris sa "nouvelle" appellation. L'enseignement principal relève que les besoins passés n'ont plus de commune mesure avec ceux actuels.

Analyser ces besoins, c'est aussi s'inspirer des solutions mises en œuvre par le passé pour penser l'action présente. De quelle façon, en prenant appui sur les observations de nos prédécesseurs, toutes proportions gardées, pouvons-nous accompagner la réflexion sur l'avenir ?

#### *A.2.2. L'analyse des besoins aujourd'hui*

Concernant les besoins actuels, nous cherchons tout d'abord à comprendre quelle perception les professionnels en ont. Ont-ils tous observé la même évolution ? Existe-t-il des différences en fonction des statuts, des métiers ou des catégories ?

Nous travaillerons aussi sur l'Analyse des Besoins sociaux (ABS). Cette analyse doit être réalisée annuellement et prendre en compte l'ensemble des besoins de la population du territoire communal. Comment ce document est-il construit et conçu ? Quelles réalités met-il en exergue ? L'ABS doit, selon la loi, être la base de la politique sociale locale : est-ce une réalité ? Permet-elle d'éclairer la décision ou justifie-t-elle en aval une politique menée ? Enfin, nous nous intéresserons à la façon dont les différents acteurs s'emparent des résultats, qu'ils soient internes (les élus de la Ville de Besançon et au sein des services), ou externes (avec les partenaires comme la CAF, la CPAM...).

#### *A.2.3. Anticiper les besoins de demain*

Pour traiter cet axe, nous n'effectuerons pas une analyse prospective des besoins de demain. Nous prendrons en compte les analyses passées et actuelles pour tenter de définir une tendance globale. Nous ne pouvons déterminer avec précision l'avenir. L'avantage de cette approche réside dans l'articulation des perceptions des différents acteurs pour établir une démarche originale.

### *A.3. Les modes d'intervention*

Pour ce dernier point, il s'agit de s'interroger sur les mutations du travail social, même si nous ne centrerons pas notre réflexion sur cette problématique, comme le font Michel Autès, Michel Chauvière ou Jacques Ion entre autres. C'est plutôt à partir de leurs recherches que nous

baserons notre raisonnement. Nous tenterons de comprendre comment ces évolutions agissent sur les pratiques professionnelles au sein de l'institution : Touchent-elles le CCAS ? Comment les agents vivent-ils ces bouleversements ? Nous allons, pour ce faire, observer les changements et interroger les acteurs concernés pour qu'ils témoignent de leurs usages quotidiens.

De même, c'est à travers les réformes législatives et politiques que les modes d'intervention peuvent évoluer. Ces transformations jouent-elles un rôle dans la politique d'intervention à Besançon ? Quels effets cela produit-il pour les fonctionnaires ? Nous touchons à l'intervention, tout en croisant l'axe de l'évolution des besoins : si les pratiques professionnelles évoluent, c'est l'action sociale en général qui s'en trouve modifiée.

Pour terminer, nous nous interrogeons sur l'émergence de nouvelles professionnalités. Qui sont les nouveaux intervenants sociaux ? Quelle place ont-ils au sein de l'institution ? Nous observerons s'il existe, ou non, de nouvelles familles professionnelles. Puis, nous étudierons leur influence dans les nouvelles prises de décision. Répondent-ils à un nouveau besoin ? Vont-ils rebattre les cartes de la formation en travail social ?

#### A.4. La problématique générale

À la suite de ce développement, la problématique générale se dégage : elle englobe à la fois toutes les orientations abordées précédemment, en faisant référence au présent et au futur. Elle correspond à la manière dont nous interrogeons les phénomènes observés et étudiés. « *Construire sa problématique revient à répondre à la question : comment vais-je aborder ce phénomène ?* » (Van Campenhoudt et Quivy, 2011, p. 105.)

Pour la constituer, plusieurs manières se sont offertes à nous : d'un côté, il nous était possible de « *retenir une approche théorique existante, adaptée au problème étudié et dont on a bien saisi les concepts clés et les idées principales* » (*ibid.*, p. 102) ; de l'autre, nous pouvions « *fabriquer une problématique ad hoc à partir d'éléments (concepts, hypothèses, questions de recherche) puisés dans différentes approches théoriques existantes* » (*ibid.*, p. 103).

C'est cette deuxième possibilité que nous avons retenue, en considérant les propos d'Anselm Strauss et Juliet Corbin : « *L'objectif principal de [la] recherche qualitative est de développer de la théorie. Pour ce faire, il est nécessaire de formuler une question de recherche*

*de manière à ce qu'elle permette la flexibilité et la liberté d'explorer un phénomène en profondeur. » Dès lors, « même si la question initiale débute de manière large, elle devient progressivement plus étroite et plus ciblée durant le processus de recherche, au fur et à mesure que les concepts et leurs rapports respectifs sont découverts » (Strauss et Corbin, 2004, p. 65).*

Notre problématique prend ainsi la forme suivante : « *Dans quelle mesure le CCAS peut-il, et pourra-t-il, s'adapter aux évolutions qui le touchent ?* »

Face à ces nombreuses interrogations, plusieurs hypothèses émergent.

## **B. Hypothèses de recherche**

Nous proposons une approche hypothético-déductive : après avoir constitué notre corpus bibliographique et effectué les premières observations, nous avons émis des hypothèses. Nous les mettons à l'épreuve lors de notre étude de terrain. Pour Luc Van Campenhout et Raymond Quivy, « *l'organisation d'une recherche autour d'hypothèses de travail constitue le meilleur moyen de la mener avec ordre et rigueur sans sacrifier pour autant l'esprit de découverte et de curiosité propre à tout effort intellectuel digne de ce nom [...]. L'hypothèse traduit par définition cet esprit de découverte qui caractérise tout travail scientifique [...]. Elle se présente comme une présomption non gratuite portant sur le comportement des objets réels étudiés* » (*ibid.*, p. 127). Mais l'hypothèse ne s'en tient pas seulement à cela : « *[Elle] procure à la recherche un fil conducteur particulièrement efficace qui [...] remplace la question de recherche* » (*ibid.*)

Par ces hypothèses, nous cherchons à rendre « *[intelligible] le réel* » : « *Dès que la science a pris certaines distances vis-à-vis de ses propres investigations pour tenter d'en dégager les présupposés et les implications, une question très délicate se pose au sujet des interactions entre, d'une part, la "recherche" et, de l'autre, [...] le "réel" [...] dans lequel nous nous situons* » (Ferréol et Deubel, 1993, p. 89.)

Nous reprenons, comme cela a été le cas pour la problématisation, le triptyque issu du titre initial de cette étude. À nouveau, cette séparation ne se retrouvera pas dans le

développement des deux parties suivantes, mais nous permet de classer les hypothèses en fonction des axes. Quelques-unes possèdent néanmoins des éléments correspondant à plusieurs orientations.

### B.1. La gouvernance

La première hypothèse relevant de la gouvernance tient en ces termes : *Le CCAS est dans un "entre-deux" aujourd'hui vis-à-vis de ses partenaires : entre décideur et subordonné. Il n'a pas une place clairement définie, ce qui le met en tension.* Cette hypothèse tient compte de la difficulté de l'institution à bien définir sa place dans le mille-feuille administratif. C'est prioritairement une question de gouvernance externe. Nous concevons la structure comme décideur quand elle met en place de nouvelles politiques, et comme subordonnée quand elle gère certains publics pour le compte d'autres partenaires.

Cet entre-deux s'observe notamment en scrutant le passé. Nous l'avons déjà dit, la politique bisontine a pu être perçue comme très en avance en matière d'aide et d'action sociale. Le passage du *faire seul* au *faire avec* n'est pas totalement consommé et reste encore problématique à l'heure actuelle dans les modes de fonctionnement. La place n'est pas clairement définie et l'envie d'être encore la figure de proue du social peut se faire sentir. Le terme « *tension* » n'est donc pas surfait.

Notre deuxième hypothèse porte sur le Conseil départemental : *La politique sociale du Conseil départemental peut apparaître en conflit avec celle du CCAS. C'est la question du "territoire pertinent" qui est posée.* Ici, deux éléments sont sous-tendus. Tout d'abord, nous cherchons à confronter deux strates de politiques : communale et départementale. Nous présumons qu'il existe une différence entre les deux, et que l'une est prépondérante sur l'autre. Ensuite, c'est le territoire que nous mettons à l'épreuve. À l'instar de certains chercheurs, nous interrogeons la possibilité de définir un territoire pertinent. Le CCAS peut-il endosser seul cet habit ? Le terme "conflit" peut s'avérer fort. Pourtant, nous supposons qu'il peut être créateur, structurant et non perturbateur. À l'instar de Jean-Yves Dartiguenave, lorsqu'il reprend l'analyse de Georg Simmel dans son intervention *Médiation, négociation, régulation* (lors du colloque *Médiations et régulations* organisé par le C3S en mars 2015), nous ne confondons pas "conflit" et "crise", et cherchons à en explorer le jeu d'opposition structurel (Dartiguenave, 2015). Anthony Giddens, lorsqu'il présente une théorie de la structuration,

explique : « *Il est de première importance de reconnaître qu'une situation "d'absence de choix", dans laquelle peut se retrouver un individu socialement contraint, ne doit pas être assimilée à une dissolution de l'action comme telle* » (Giddens, 2005, p. 63.) C'est sur ce principe que nous appuierons notre analyse des relations interinstitutionnelles.

Notre troisième hypothèse tient à la gouvernance interne au sein de la collectivité. L'institution est régie par un double pilotage : politique et technique. Nous présupposons ainsi que *le pilotage au sein du CCAS n'est pas équilibré. Le Conseil d'administration est perçu par les administrateurs comme étant une "chambre d'enregistrement". Le tandem "politique-technique" n'est pas un couple naturel.* Ce n'est pas un jugement de valeur, nous cherchons à observer les faits comme ils apparaissent dans la réalité. Nous présupposons qu'un déséquilibre existe entre ces différentes composantes.

## B.2. L'évolution des besoins

Notre quatrième hypothèse, relative à l'analyse de l'évolution des besoins se rattache à une observation : *La prise en charge des publics répond d'un croisement entre réalités de terrain observées et décisions politiques. Ceci explique les différences de prises en charge des publics cibles du CCAS, à travers des périodes distinctes.* Cette hypothèse reprend deux logiques dont nous avons déjà évoqué la teneur : *top-down* (descendante) et *bottom-up* (ascendante). Nous partons du postulat qu'elles s'équilibrent et que, ni l'une ni l'autre n'est avantagée : nous mettons sur le même plan l'inspiration d'un élu et l'observation d'un agent social.

L'hypothèse suivante reprend les enseignements des contextes de l'innovation, notamment sur l'évolution législative, réglementaire et normative : *L'évolution réglementaire et les actes de décentralisation jouent un rôle fondamental dans l'évaluation des besoins.* Ce ne sont pas tant les besoins en tant que tels qui sont influencés par l'évolution des lois, mais, de façon globale et générale, les processus (modes de fonctionnement, détection des besoins, pratiques professionnelles, personnes...). En reprenant les premières bribes de comparaison que nous avons pu effectuer grâce à la phase préliminaire, nous pouvons dire que les prises en charge et l'action n'ont pas été les mêmes avant et après les actes de décentralisation. Nous allons chercher à mieux détailler le fait que les lois et les évolutions réglementaires agissent sur la politique générale de l'institution.

Une autre hypothèse touche aux différences entre les politiques sociales communales et celles nationales : *Un hiatus est perceptible entre les politiques sectorielles de l'État et les politiques territoriales menées localement : elles ne se correspondent pas ou plus.* Ici, il est question de deux approches pouvant s'avérer antinomiques. L'État, par la déconcentration qu'il met en place, et par ses services installés sur les territoires, impose une vision sectorisée. À l'inverse, l'intervention communale s'inscrit maintenant dans une démarche plus centrée sur le local. Nous supposons que ce hiatus provoque un blocage du développement de nouvelles politiques.

Enfin, la dernière hypothèse de cet axe tient compte de l'Analyse des Besoins sociaux : *L'ABS, réalisée annuellement, est un document très axé sur le quantitatif et paraît, de ce fait, trop "lourd". Il ne profite pas aux divers partenaires et aux autres services de la Ville.* Cette hypothèse peut sembler excessive, mais nous postulons que l'analyse n'a pas la place qu'elle devrait avoir : un dossier participatif à visée universelle, qui permettrait aux acteurs de s'en saisir pour mener une politique commune. Ce sera, par ailleurs, la méthodologie d'élaboration de l'outil que nous mettrons à l'épreuve par cette hypothèse.

### B.3. Les modes d'intervention sociale

La huitième hypothèse traite des modes d'intervention et reprend le concept de Nouvelle Gestion publique (NGP) : *Les agents du CCAS sont touchés par la Nouvelle Gestion publique qui influence directement leurs pratiques quotidiennes.* La NGP s'innove dans les collectivités publiques, pour y imposer ses pratiques. Nous cherchons, par cette hypothèse, à signifier que les agents ressentent au quotidien ces méthodes de management : le paradigme gestionnaire s'inscrit dans leurs savoir-faire respectifs.

Découlant de cette hypothèse, la neuvième relève d'un glissement en cours dans l'institution : *Une contradiction s'observe entre deux modèles : la bureaucratie et le New public management. Cela crée des tensions et des paradoxes qui jouent sur les mœurs professionnelles.* À travers cette hypothèse, nous voulons souligner que l'institution se trouve au croisement de deux modèles contraires. La bureaucratie est hiérarchisée et fermée, là où le *New public management* veut faire de la gestion d'entreprise le schéma à adopter.



La dixième hypothèse tient à la perception des acteurs sur l'avenir de la structure : *Les agents s'interrogent sur l'avenir du CCAS et sur leurs pratiques respectives. Ils estiment ne pas trouver de réponses.* L'avenir de la collectivité et les compétences nous ont fortement intéressé. Nous supposons que ces mêmes agents n'ont pas connaissance de l'orientation politique générale actuelle. Cela crée un flou qui amène beaucoup de professionnels à questionner la pertinence de leurs interventions.

La onzième hypothèse porte sur l'évolution du travail social, vu sous le prisme de la formation : *Il est possible de déceler un décalage entre la formation des travailleurs sociaux et les réalités de terrain.* Pour le vérifier, nous ne comparerons pas un programme de formation avec l'expérience de terrain. Nous nous appuierons seulement sur les constats que peuvent émettre, entre autres, les travailleurs sociaux sur leurs stagiaires. Bien que cela garde une part importante de subjectivité, croiser plusieurs témoignages nous permettra de proposer une analyse pour le moins tangible.

La douzième hypothèse se rapporte à la précédente. Nous postulons qu'*il existe, de la part des travailleurs sociaux, une divergence entre les anciennes et les nouvelles perceptions de l'action.* Une différence règne entre les modes d'interventions des travailleurs en poste depuis plusieurs années et les professionnels plus récemment arrivés. Nous cherchons à mettre cela en parallèle avec l'évolution des besoins pour nous demander si ces problématiques intergénérationnelles peuvent avoir une influence sur l'accompagnement des personnes.

Pour terminer, nous postulons que *de "nouvelles professionnalités" du travail social émergent, ce qui complexifie l'intervention.* Nous pensons que le schéma habituel évolue et participe à une nouvelle vision de l'action. Au-delà des statuts usuels, tels qu'assistante sociale, éducateur spécialisé, conseiller en économie sociale et familiale, ce sont de nouveaux profils qui apparaissent, et rebattent les cartes de l'intervention sociale<sup>37</sup>.

Après avoir présenté les différentes hypothèses, nous allons maintenant expliquer quelle a été la méthodologie de réalisation de l'enquête.

---

<sup>37</sup> Voir à ce propos : FERRÉOL Gilles, PAGÈS Alexandre et LAFFORT Bruno (sous la dir. de) (2014), *L'Intervention sociale en débats. Nouveaux métiers, nouvelles compétences ?*, Bruxelles, Intercommunications.

## C. Méthodologie

Pour mener à bien notre recherche, nous avons détaillé trois phases. Premièrement, un temps de lectures et de constitution d'un corpus bibliographique ; ensuite, l'étude de terrain ; enfin, la rédaction du manuscrit de thèse.

### C.1. Recherche bibliographique et documentaire

Lors du projet initial *40 ans d'action sociale bisontine*, nous avons pu explorer les premières références bibliographiques. N'ayant que peu de connaissances théoriques sur ce qu'était une innovation sociale, il nous a fallu sonder la littérature spécialisée pour comprendre ce qu'elle recouvrait. Ce sont les lectures autour de l'analyse systémique qui ont ainsi guidé notre réflexion. Grâce à elles, nous avons pu prendre de la hauteur et intégrer de nouveaux environnements au processus, ce qui a permis d'observer plus finement leurs interactions.

En parallèle, au croisement de la sociologie et de l'histoire, plusieurs archives ont pu être explorées. Ce sont une centaine de "boîtes" qui ont été dépouillées, grâce au concours bienveillant du service Archives contemporaines de la Ville de Besançon.

La première année de thèse a été consacrée à nouveau à la lecture d'ouvrages spécialisés. Plusieurs axes ont orienté le choix des références, aidés par les conseils avisés de notre Directeur de thèse.

Un autre exercice a consisté à faire une veille documentaire. Face à un terrain en constante évolution, il nous fallait être au fait des évolutions législatives et réglementaires, tant nationales que locales, voire même internes à l'institution (mouvements de personnels, nouvelle orientation politique...) : c'est à travers de nombreux articles, notes ou documents que ce travail a été réalisé. Le soutien du service Documentation de la structure a d'ailleurs été important, il convient de le noter.

Enfin, pour terminer, nous avons pu participer à de nombreuses journées organisées par des organismes sur des sujets divers, afin de nous familiariser avec les pratiques

professionnelles et les mouvements administratifs et législatifs. Le tableau suivant récapitule les différents thèmes :

<b>Date</b>	<b>Organisme</b>	<b>Thème</b>
4 avril 2014	UDCCAS du Doubs	Droit des étrangers
11-12 septembre 2014	ANCCAS	37 <sup>e</sup> Rencontres : L'action sociale de proximité au cœur du développement durable
7 octobre 2014	IRTESS-PREFAS Bourgogne	Gouvernance des politiques sociales pour les territoires de demain
15-16 octobre 2014	UNCCAS	67 <sup>e</sup> Congrès : Les CCAS au cœur des solidarités. Observer, coordonner, agir
13 novembre 2014	ODAS	30 ans de décentralisation. Bilan et perspectives
21 novembre 2014	ODAS	11 <sup>e</sup> Rencontres sociales : Soutien à l'autonomie : du bilan aux perspectives
12 mars 2015	UDCCAS	Comprendre la précarité énergétique
11-12 juin 2015	ANCCAS	38 <sup>e</sup> Rencontres : Vers un nouveau partage de l'action sociale de proximité
29 septembre 2015	UNCCAS	Réforme territoriale, loi NOTRe... Et maintenant ?
26 novembre 2015	UDCCAS du Doubs	L'intercommunalité sociale : Quand l'action sociale devient un enjeu de territoire
19 janvier 2016	UNCCAS	L'innovation sociale dans l'action publique locale : Utopie ou réalité ?
9-10 juin 2016	ANCCAS	39 <sup>e</sup> Rencontres : Cadre de l'action sociale : du doux rêve... aux dures réalités
29-30 septembre 2016	UNCCAS	Défis mondiaux, impact local. Les CCAS/CIAS face à l'"effet papillon"

## C.2. L'Étude de terrain

Nous avons exploité plusieurs outils sociologiques empiriques pour nous permettre d'observer finement notre objet.

### *C.2.1. Les entretiens semi-directifs*

#### *La constitution du panel*

Comme pour toute recherche qualitative, plusieurs entretiens semi-directifs ont été menés. Concernant la première étude relative à l'innovation, nous avons pu en réaliser 26. Les personnes rencontrées ont été des élus de la mandature et ceux de mandatures précédentes, des directeurs actuels et anciens, des administrateurs, des travailleurs sociaux ou des représentants de syndicats. L'intérêt principal était de croiser les regards. Ces premières interviews ont pu être mises à contribution pour la phase actuelle.

Pour cette présente recherche, un panel des personnes à rencontrer a été créé. Nous avons exprimé le souhait d'interroger un grand nombre d'agents, toutes catégories confondues, sans se concentrer sur les postes de directeurs ou sur les élus de la Ville (même si ceux-ci représentent la plus grosse part avec 28 personnes, dont 18 Directeurs – actuels ou anciens – et 10 élus). Le but était d'obtenir une multiplicité de points de vue pour rendre notre analyse la plus objective possible. C'est pourquoi nous avons aussi sollicité deux agents d'accueil, trois travailleurs sociaux, trois agents de la Ville et un de la CAGB, et enfin cinq administrateurs.

En outre, et pour investiguer de nouveaux axes, nous avons intégré des agents extérieurs au CCAS et à la Ville de Besançon : par exemple, trois partenaires institutionnels (dont la CAF, la DDCSPP et la CPAM), deux responsables associatifs (La Banque alimentaire et France Bénévolat) et trois responsables syndicaux (issus de la CGT et de la CFDT). Ils ont permis d'apposer un regard plus distancié sur l'institution, grâce aux partenariats et aux collaborations dont ils ont fait état.

Dans le but d'être encore plus exhaustif, vingt personnes se rendant au CCAS (ou aux ASQ), ou locataires de L'Agora, ont aussi été rencontrées. Pour ce faire, il s'agissait de cibler nos objectifs. Le premier était avant tout de comprendre la raison de leurs visites. De même,

nous nous demandions si ces personnes avaient été orientées ou si elles étaient venues d'elles-mêmes. Enfin, leurs capacités d'"usagers-experts" a permis d'effectuer une comparaison entre les accueils des différents partenaires.

Pour ne pas biaiser cette démarche, nous avons laissé le hasard faire les choses : après avoir fixé une journée aléatoire dans le calendrier, nous avons attendu que les personnes entrent dans le service. À la Maison des Seniors et aux ASQ, nous avons souhaité que les entrevues avec les travailleurs sociaux soient terminées, pour ensuite proposer un court entretien. Cette méthode a amené à une pluralité de situations, tout en trouvant des points de convergence.

Au sujet des locataires de L'Agora, le directeur de la structure nous a lui-même orienté vers certaines personnes.

<b>Fonction ou Catégorie</b>	<b>Nombre d'entrevues réalisés</b>
Cadres A du CCAS, dont :	25
<i>Directeurs actuels ou anciens</i>	14
<i>Autres cadres</i>	11
Personnes accueillies	20
Comparaison territoriale	10
Élus	10
Personnel Ville/CAGB	6
Partenaires	6
Travailleurs sociaux et catégorie B du CCAS	5
Administrateurs du CCAS	5
Agents de catégorie C du CCAS	4
Syndicalistes	3
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>

Ce panel a pu être validé et amendé tant par le CCAS que par l'Université, dont le tableau donne le récapitulatif<sup>38</sup>.

### *L'élaboration d'un canevas*

Après avoir défini les axes d'investigation qui pouvaient convenir à toutes les parties (institution et université), nous avons élaboré un canevas d'entretien. Celui-ci n'est pas universel et a été adapté, compte tenu des différents statuts des enquêtés<sup>39</sup>.

Par exemple, les thèmes abordés avec un élu ou avec une personne accueillie ne peuvent être semblables, mais certains se recoupent néanmoins. Il en est ainsi de la perception de l'action générale.

Les questions sont volontairement très ouvertes : les enquêtés peuvent y répondre librement et argumenter. Il fallait toutefois être vigilant à un écueil : exerçant au quotidien au sein de l'institution, le risque de biaiser les réponses par des termes orientés était réel. Nous devions minimiser le plus possible cet effet.

### *La réalisation des entretiens*

À la suite de nos demandes pour rencontrer les enquêtés, nous avons eu très peu de refus. Les personnes contactées ont paru, pour la grande majorité, très intéressées par la démarche et nous recevaient volontiers. Quelques-unes ont hésité à répondre à nos sollicitations, mais acceptaient lorsque nous précisions notre demande. Naturellement, nous avons rencontré quelques oppositions, mais de façon sporadique.

Au sujet des personnalités politiques de premier plan (Président d'une collectivité ou Directeur), nous avons bénéficié de l'appui notable de certains collègues qui ont favorisé le processus.

---

<sup>38</sup> Nous utilisons le vocable "entretiens réalisés" et non "personnes rencontrées", car parfois une même personne a pu être rencontrée plusieurs fois.

<sup>39</sup> Voir, en Annexes, le canevas d'entretien, pp. 457-458.

La plupart des entretiens se sont déroulés dans les bureaux respectifs des enquêtés. Les entrevues ont duré en moyenne une heure, avec certaines pouvant dépasser deux heures. En règle générale, les entretiens ont plutôt été faciles à conduire, les réponses étant argumentées sans relance excessive. Certaines personnes, plus loquaces que d'autres, ont dû être recentrées vers le sujet initial, sans toutefois être coupées pour ne pas passer à côté d'éléments importants.

### *La retranscription*

Nous avons pris le parti de retranscrire tous les entretiens en intégralité<sup>40</sup>, et ce pour trois raisons :

- lors de l'interview, ou ensuite pendant l'écoute de l'enregistrement, il se peut que des données importantes ne soient pas bien perçues. À la lecture, à l'inverse, il est possible de mieux percevoir les propos "entre les lignes". De plus, l'impression en version papier des retranscriptions permet une annotation manuscrite ;

- la deuxième raison, comme nous l'indiquons dans l'introduction générale, tient à la place des entretiens dans notre document. En n'ayant plus qu'à sélectionner les extraits, la rédaction du manuscrit s'en trouvait facilitée ;

- Enfin, lors d'une formation doctorale, nous avons découvert un logiciel de textométrie : TXM. Il permet de comptabiliser rapidement les termes employés dans les entretiens. Il a ainsi aidé à l'émergence de mots-clés souvent évoqués, en corrélation avec le statut et la profession de l'enquêté.

Cette tâche, à première vue fastidieuse, a finalement servi l'analyse pour la rendre plus objective et de meilleure qualité.

---

<sup>40</sup> Cf., en Annexes, deux entretiens retranscrits, pp. 459-470.

### *C.2.2. Le questionnaire*

Pour compléter les entretiens semi-directifs, et sachant qu'il n'était guère possible de rencontrer tous les agents du CCAS, nous avons élaboré un questionnaire<sup>41</sup>. Celui-ci n'a pas vocation à produire des statistiques brutes, même s'il permet de mesurer, par le biais d'échelles notamment, certaines valeurs propres. L'intérêt premier de ce document est de multiplier les points de vue des agents sur les perceptions de l'action générale, des missions, de l'avenir, ou encore des pratiques professionnelles de chacun. Ce sont avant tout des items ouverts qui composent le document.

Afin de garantir l'anonymat et d'obtenir des réponses les plus sincères possibles, nous avons étudié diverses modalités de diffusion. Il fallait prendre en compte le fait qu'il existe des services délocalisés du siège (entre autres les Antennes sociales de Quartier, la Maison des Seniors ou encore L'Agora). De plus, le service d'Aide à domicile n'est pas un service intégré dans un bâtiment (même si sa direction l'est) : l'accès à l'outil informatique fait défaut. Dans un souci d'économie de temps et de papier, c'est par la voie numérique que ce questionnaire a été diffusé. Cela permettait de toucher le plus grand nombre. Pour le service d'Aide à domicile, ce sont les Responsables de secteur qui ont diffusé le document imprimé auprès de leurs collaboratrices.

Le retour s'est également avéré primordial. Plusieurs possibilités ont été envisagées : boîte aux lettres au siège, retour par courriel, retour par la navette interne... À nouveau, tous les agents n'ont pas leur bureau dans le bâtiment principal : cela empêchait la mise en place d'une boîte aux lettres. Le retour par courriel, lui, ne garantissait pas l'anonymat. La navette interne devenait alors la solution la plus efficace, la plus rapide, et la moins onéreuse pour l'institution.

Les résultats obtenus par ce questionnaire n'ont pas été à la hauteur de nos attentes. Nous en présenterons une analyse dans la section consacrée aux difficultés.

---

<sup>41</sup> Cf. Annexes, pp. 451-455.



### *C.2.3. La comparaison territoriale*

Le titre de notre thèse contenait initialement le mot *exemple*. Cela n'était pas dénué de sens. La volonté, à travers ce travail, est de proposer un examen général et universel, et non pas seulement centré sur la Ville de Besançon. Pour ce faire, des éléments de comparaison territoriale ont été intégrés<sup>42</sup>. Le choix des Villes s'est fait par la sélection de plusieurs critères : il fallait des collectivités qui entraient en adéquation avec Besançon, tant par les missions de leurs CCAS que par l'organisation interne de leurs services, la place de leur CA et le portage de l'ABS. La seule indication du nombre d'habitants ne pouvait suffire. Nous avons, pour ce faire, mobilisé le réseau des cadres communaux de l'action sociale (ANCCAS). Les Villes qui ont retenu finalement l'attention sont : Villepinte, Rennes, Cherbourg, Amiens, Tours, Clermont-Ferrand et Bordeaux.

À Bordeaux, nous avons été reçu au Centre municipal, lieu de résidence du CCAS, par la directrice des Solidarités, le 9 juin 2015. Le directeur de Villepinte a répondu via un entretien Skype le 21 juillet 2015, tout comme celui de Clermont-Ferrand, le 28 octobre 2015. La directrice de Rennes a été rencontrée à la suite d'une réunion commune à Paris, le 29 septembre 2015. Le directeur de Tours nous a accordé un entretien téléphonique, le 25 septembre 2015, ainsi que la directrice d'Amiens, le 26 janvier 2016, et celle de Cherbourg, le 20 mai 2016.

### *C.2.4. La participation observante*

Nous nommons « *participation observante* » (pour reprendre les termes de Dominique Schnapper), les présences aux différentes réunions professionnelles.

Faire la demande d'assister au maximum à ces temps relevait d'un double objectif : recueillir de nouvelles données pour mieux comprendre encore le fonctionnement du CCAS, et apporter notre vision aux professionnels en "temps réel".

Ces participations ont été effectuées dans différents lieux :

---

<sup>42</sup> Cette comparaison est appelée couramment *benchmarking*. Nous privilégions l'acception francophone.

- au Comité de pilotage de l'Analyse des Besoins sociaux : ce comité réunit divers acteurs de la Ville de Besançon, du CCAS et d'autres partenaires institutionnels. C'est le Service Analyse des Besoins qui organise et mène ces réunions ;

- au Comité de Direction élargi : il réunit les Directeurs et les agents rattachés à la Direction générale. Ce temps hebdomadaire est un moment de réflexion et de collégialité ;

- au Conseil d'administration. Bien que ce ne soit pas une réunion professionnelle comme les deux précédentes, notre présence au Conseil d'administration a permis de mieux comprendre comment les décisions politiques étaient prises au sein de l'institution.

### C.3. Les difficultés

Tout au long de notre étude empirique, plusieurs difficultés se sont imposées à nous.

Premièrement, le questionnaire n'a pas eu l'effet escompté. Alors que le nombre d'agents (toutes catégories confondues) est de plus de 400, le taux de retour se situe aux alentours de 10 % (46 exploitables). Pour un document interne, anonyme, et qui proposait de partager sa propre expérience, nous considérons ce chiffre comme assez faible. Avoir accompagné l'envoi d'une lettre d'information, pour expliquer la démarche et montrer l'intérêt des réponses pour l'avancée des travaux<sup>43</sup>, n'a pas permis une mobilisation plus large. Lors du premier envoi, nous avons décidé de ne pas donner de date butoir pour laisser les gens libres de répondre, afin qu'ils ne se sentent pas pressés par l'échéance. Lors de la relance, un mois et demi après ce premier envoi, une date limite a cette fois-ci été fixée. Cela a amené à quelques retours de "dernière minute".

Les observations orales de certains collègues nous ont incité à prendre du recul. Le choix d'émettre un document général n'a, semble-t-il, pas aidé, mais il nous était difficile de composer plusieurs questionnaires spécifiques. Quel aurait été le choix du segment : par catégorie, par direction ou par publics accueillis ? Cela obligeait à une grande diversité d'items, qui aurait amené de ce fait une profusion de données et aurait rendu les résultats inexploitables. De plus,

---

<sup>43</sup> Voir Annexes, p. 447.

vouloir garantir un parfait anonymat nous empêchait de "diviser" les agents. Certains ont par exemple refusé de remplir les cases correspondant à leur direction et à leur statut, ce qui prouve une certaine méfiance.

Le questionnaire a également été jugé « *trop long* » par beaucoup. La volonté d'appuyer les entretiens par cet outil nous a mené à intégrer de nombreuses thèmes. Les répondants ont dû prendre le temps de la réflexion et de l'écriture, pour argumenter leurs positions. Dans une période où le temps est "compté", consacrer une demi-heure à remplir le document a pu paraître superflu pour certains d'entre eux.

Enfin, les modalités de diffusion et de retour (envoi par mail et retour par la navette interne) ont peut-être rendu les choses compliquées. Face au nombre important de courriels reçus au quotidien, il se peut que le document ait été ouvert sans forcément être lu et imprimé. Il est utile de noter, par ailleurs, que ce questionnaire a été émis fortuitement au même moment que le « *questionnaire du Maire* », envoyé à l'ensemble des agents des services de l'Agglomération, de la Ville et du CCAS. Ce dernier concerne la perception que les agents ont de leurs conditions d'emploi. Le nôtre a éventuellement pu faire doublon.

L'anonymat ne permet pas de nous renseigner sur les motivations de certains à ne pas répondre : ce ne sont que quelques explications qui nous éclairent sur le faible taux de retour.

Finalement, ce travail, qui s'inscrit dans la continuité des entretiens, a été pensé avant tout pour pallier l'impossibilité de rencontrer tous les agents de l'institution. Les retours, que nous jugeons faibles, apportent néanmoins de nouveaux éléments.

La deuxième grande difficulté rencontrée lors de notre étude de terrain a concerné les entretiens.

Les entrevues avec les personnes venant au CCAS, à L'Agora, à la Maison des Seniors ou aux Antennes sociales de Quartier nous ont confronté à certaines limites. Lors de notre première venue, nous avons défini des modalités de rencontre. Après plusieurs refus, nous nous sommes rendu compte que notre présence pouvait être ressentie comme intrusive. Quelques personnes ont néanmoins accepté de nous répondre. Aux Antennes sociales de Quartier, nous avons décidé de faire connaître au préalable notre démarche aux agents sociaux, afin de leur

demander de nous introduire pendant l'entretien, et de venir avec la personne. Cela paraissait plus rassurant pour les enquêtés. Grâce à cette méthode, le nombre de refus a été moindre (même si, suivant la situation, certains entretiens n'ont pas pu être menés).

Ne pas fixer de rendez-vous au préalable nous amène à rencontrer des familles nombreuses ou des gens pressés par d'autres obligations. Toutes ces personnes, même si elles auraient vraisemblablement aimé répondre à nos questions, n'ont pu le faire. Interroger de façon aléatoire laisse ainsi beaucoup d'incertitudes dans le nombre et la qualité des données qui seront exploitables. C'est pourquoi nous avons dû multiplier les journées de présence dans les différents lieux afin d'augmenter notre panel de personnes.

Enfin, la dernière difficulté a tenu à notre statut. Bien qu'être doctorant dans une collectivité locale soit aisé en comparaison d'autres thèses, il nous a fallu constamment "faire notre place". Intégrer les réunions, les comités de pilotage ou assister au Conseil d'administration n'a pas toujours été simple. Il nous a fallu de temps en temps solliciter plusieurs fois nos supérieurs pour y avoir accès. Cela peut créer quelques manques qui pourront éventuellement se faire ressentir.



## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Cette première partie a donné lieu au cadrage et à la délimitation de notre objet :

- le premier chapitre nous a permis d'avancer des données relatives à la Ville de Besançon, à l'histoire et aux spécificités des CCAS, mais aussi de montrer dans quelle mesure notre doctorat peut être jugé spécifique. Les éléments essentiels qui ressortent nous enseignent que, dans les réformes territoriales menées au niveau national, les communes sont souvent oubliées ;

- le deuxième enseignement tient dans l'originalité de la démarche. Menée grâce à une CIFRE, notre contribution mêle engagement et distanciation (pour reprendre les termes de Norbert Élias). Cette thèse "professionnelle" s'équilibre entre les avantages (moyens matériels et financiers, accès au terrain facilité, suivi technique et scientifique) et les difficultés (position complexe, recherche d'un monde commun...) ;

- de même, les critères et paramètres de l'innovation mettent en lumière la façon dont les agents pensent et créent de nouvelles actions. Nous pourrions mettre à profit nos réflexions pour interroger les capacités actuelles d'expérimentation ;

- l'histoire de Besançon prend également une importance essentielle. Le fait d'avoir réalisé cette exploration préalable a facilité la suite. Connaître l'histoire d'une structure nous paraît central pour mieux comprendre les processus actuellement en jeu. Plusieurs données seront d'ailleurs reprises dans la suite du document pour être approfondies et liées aux pratiques en cours : poids de l'héritage, sentiment de diminution de l'action, place dans la gouvernance... ;

- pour terminer, les éléments de sémantique et la méthodologie replacent cette étude dans un cadre théorique.

Dans notre deuxième partie, nous allons nous concentrer sur les aspects propres au CCAS de Besançon. Ce sont les concepts de gouvernance (interne et externe), de sens de

l'action et d'exploration des ressources que nous allons investiguer. En mettant constamment nos analyses à l'épreuve d'autres territoires, nous pourrions comprendre comment l'institution bisontine se situe dans le paysage social local.

**DEUXIÈME PARTIE :**

**LE CCAS, UN OUTIL  
AU CŒUR D'UN SYSTÈME LOCAL**



Après avoir évoqué les éléments de cadrage généraux pour contextualiser notre objet, cette deuxième partie sera consacrée à l'observation du CCAS en tant que tel, en le plaçant dans le système local auquel il appartient. Avant d'exposer le déroulé, deux mots retiennent l'attention dans le titre de la partie : *outil* et *système*. Nous partons du postulat que l'institution est un des outils de la politique communale bisontine, dans le sens où elle est considérée – et nous verrons si cela est encore le cas – comme la "tête de pont" du social. L'autre terme, *système*, prend en compte la totalité de l'environnement, tout en considérant la complexité du paysage politique local.

Dans le cinquième chapitre, nous proposerons d'analyser les spécificités du fonctionnement interne et les particularités des CCAS. Ainsi, nous reviendrons sur ce qu'est un Établissement public administratif (EPA), rattaché à une Ville. Ensuite, nous traiterons du Conseil d'administration : instance spécifique, propre à l'institution, elle fera l'objet d'une observation minutieuse. Nous verrons aussi dans quelle mesure le "double pilotage" (politique et technique) crée un équilibre pour orienter les décisions prises par l'établissement. Pour finir, la singularité de la séparation par directions sera présentée.

Le sixième chapitre prendra un peu plus de distance, puisqu'il s'agira d'aborder l'environnement institutionnel. Ce sont les rapports à la Ville qui retiendront tout d'abord notre attention. Le CCAS y étant rattaché, nous nous demanderons de quel ordre sont ces relations. Mais il sera également question du Conseil départemental, chef de file de l'action sociale. Comment se situer vis-à-vis de cette instance politique ? De façon plus générale, c'est l'ensemble des partenaires ayant un lien avec l'institution communale que nous étudierons : DDCSPP, CPAM, CAF et associations locales.

Le septième chapitre portera sur le sens de l'action. Sera proposée une réflexion autour du ressenti des agents sur l'avenir et leur connaissance du projet général. Nous verrons que l'impression d'un "flou" est partagée. Nous questionnerons, par ce biais, la communication : les informations circulent-elles correctement au sein de l'institution ? Nous explorerons ensuite l'approche par publics et par territoires. Est-elle opérante ? Répond-elle aux besoins et aux demandes des personnes ? Pour terminer, nous travaillerons sur l'héritage, en nous demandant dans quelle mesure il constitue – ou non – un poids (voire un frein) au développement de nouvelles innovations.

Dans le huitième chapitre, nous nous appliquerons à décrire les différentes formes de ressources que peut mobiliser le CCAS. C'est, tout d'abord, le projet social dont nous ferons état. Celui-ci étant encore au stade d'ébauche lorsque nous rédigeons ce manuscrit, il nous faudra prendre quelques précautions. Ensuite, c'est l'Analyse des Besoins sociaux que nous présenterons : outil spécifique de la structure, nous chercherons à comprendre quelle réelle utilité elle a, et quelle est son incarnation au sein des instances politiques locales. Enfin, nous traiterons des diverses professionnalités, en montrant combien elles constituent une force pour l'institution.

Ce sont ainsi deux blocs qui se profilent : d'une part, les chapitres V et VI exposeront l'outil et son environnement ; de l'autre, les chapitres VII et VIII nous donneront de la lisibilité sur les difficultés et les ressources d'un CCAS.

Cette partie mettra l'accent sur les entretiens menés et les résultats du questionnaire récoltés lors de notre étude empirique. Cela donnera l'occasion d'exposer les faits, avant d'en effectuer l'examen.



# CHAPITRE V :

## UN FONCTIONNEMENT INTERNE SPÉCIFIQUE

Ce chapitre va se focaliser sur le CCAS, son fonctionnement interne et les spécificités de l'outil. Autour d'un statut d'établissement public, d'un conseil d'administration et de relations particulières entre technique et politique que l'on observe en son sein, nous découvrirons tous les aspects originaux propres à la structure.

∴

### **A. Établissement public et autonome**

Dans la présentation succincte de l'évolution des BAS en CCAS proposée dans la première partie, nous avons souligné que l'institution est un Établissement public administratif (EPA), rattaché à la Ville. Mais qu'est-ce que cela recouvre véritablement ?

#### A.1. La Fonction publique territoriale

Être un EPA signifie, en premier lieu, accueillir des agents de la Fonction publique territoriale (FPT). La création de cette dernière intervient à la suite d'un constat : avant 1982, la « *situation des agents dépendait pour l'essentiel de décisions locales et n'était régie que par très peu de dispositions [...] nationales* ». Ce nouveau statut répond dès lors à deux objectifs principaux : « *l'unification : harmoniser les règles applicables à l'ensemble des agents employés par les collectivités territoriales* » ; et la « *professionnalisation : reconnaître la FPT comme une véritable fonction publique à part entière, comparable à celle de l'État, et assortie des mêmes grands principes* ». Cela a permis une « *garantie d'emploi organisée* » ainsi que des procédures de mobilité facilitées (dans une même collectivité ou de type différent). La FPT promeut aujourd'hui la continuité de carrière et sort de l'image d'une fonction publique locale « *cloisonnée, hétérogène et source d'inégalités* » (Site Internet Vie publique).

Dans le cas d'un CCAS, ce sont principalement des fonctionnaires territoriaux qui se voient employés. Une de nos interventions en Séminaire Jeunes Chercheurs<sup>44</sup> portait sur l'engagement dans cette fonction. Nous avons relevé, à cette occasion, plusieurs spécificités.

Premièrement, le déroulement de carrière nous semble caractéristique. Il est fondé sur « *la séparation du grade et de l'emploi* ». Le grade permet de bénéficier d'avancements qui font progresser la carrière. Chaque fonctionnaire se réfère à une échelle, constituée de paliers qui peuvent être dépassés, correspondant à autant de niveaux de rémunérations. Le salaire – appelé "traitement de base" – est calculé en fonction de l'indice majoré<sup>45</sup>, auquel s'ajoutent des suppléments particuliers (de résidence ou familial) et la nouvelle bonification indiciaire (NBI) pour les agents qui occuperaient une fonction avec responsabilité, qui auraient une certaine technicité ou des conditions de travail particulières.

En termes de recrutement, la voie d'accès principale est le concours. Celui-ci se divise en trois catégories : l'*externe* (ouvert à toutes les personnes remplissant certaines conditions), l'*interne* (pour les fonctionnaires déjà en service dans l'administration), et enfin la *troisième voie* (qui donne accès aux concours à des personnes comme les mères de familles nombreuses, à des sportifs de haut niveau, ou d'autres qui ne posséderaient pas le diplôme requis). Pourtant, la réussite à l'épreuve ne garantit pas une place dans une collectivité, comme c'est le cas pour la fonction d'État. Dans un premier temps, la personne reçue est inscrite sur une liste d'aptitude. Ensuite, le candidat doit lui-même chercher un poste, en postulant et en passant des entretiens d'embauche. Malgré un écrit et un oral passés, la garantie d'un emploi à la clé n'est pas certaine.

Il arrive parfois que le recrutement prenne un caractère exceptionnel : le recours aux « *non-titulaires* ». Cela peut se produire en cas de congé maladie ou de maternité d'un agent en service, d'absence de cadre d'emploi correspondant aux fonctions à exercer (lorsque la nature des fonctions ou les besoins de service le justifient), ou encore pour un besoin saisonnier. La personne sur le poste devient alors contractuelle, et est embauchée en contrat à durée déterminée (CDD). Ce contrat peut être renouvelé dans la limite de six années et, au-delà, sous forme de CDI de droit public.

---

<sup>44</sup> Ce Séminaire a été organisé par le laboratoire C3S, le 20 mai 2015 à Besançon.

<sup>45</sup> L'indice majoré correspond à l'échelon, multiplié par la valeur du point (définie par décret).

Enfin, nous notons une dernière spécificité : la liaison étroite entre les collectivités territoriales et leurs organes de délibération (le Conseil régional pour la Région, le Conseil départemental pour le Département, le Conseil municipal pour la Commune, etc.). Cette caractéristique confère au statut un rapport particulier aux droits et devoirs, déterminés par la loi du 13 juillet 1983. La première obligation est l'impossibilité de cumuler une autre activité professionnelle de quelque ordre que ce soit, pour garantir, entre autres, une certaine loyauté envers l'élu<sup>46</sup>. L'agent se voit également tenu au secret professionnel, à la discrétion et à l'obligation de réserve. Enfin, le dernier devoir tient à l'obligation d'effectuer les tâches confiées et à l'obéissance hiérarchique. Les droits, eux, sont plus "habituels" : liberté d'opinion, de grève, syndicale, à la formation, à la participation, à la rémunération et à la protection : en résumé, à faire carrière.

Un adjoint au maire évoque le lien difficile entre politique et technique, découlant de ce statut :

*« Les fonctionnaires territoriaux pondent des notes, des comptes rendus, etc. Ça devient extrêmement compliqué. À quel moment le politique a-t-il voix au chapitre ? N'est-il que le porte-parole des décisions techniques et technocratiques ? Est-ce que c'est ça la formule type de la démocratie qu'on souhaitait ? C'est un vrai débat, mais je ne vois pas avec qui on peut l'aborder. »* (Un adjoint au maire)

Un enjeu de taille se dessine : quelle place les protagonistes peuvent-ils prendre dans le processus décisionnel ? N'y a-t-il pas un risque de redondance ? Peut-on encore parler de légitimité démocratique ? Ces questions trouveront écho dans les développements consacrés au "double pilotage".

Nous voyons que toutes ces spécificités sont relatives au statut. Toutefois, il est important de noter qu'elles ne sont pas exclusives aux CCAS. Nous voulons seulement rendre compte de la singularité d'être embauché comme fonctionnaire dans une telle institution. Nous

---

<sup>46</sup> Des autorisations peuvent toutefois être accordées si cette activité (lucrative ou non) est compatible avec les fonctions exercées.

chercherons d'ailleurs à mettre cette réflexion en perspective avec la place du travailleur social-fonctionnaire.

Ces premiers éléments de cadrage avancés, nous allons maintenant montrer comment être autonome, tout en étant rattaché à une Ville.

### A.2. Un établissement autonome rattaché à la Ville ou à l'EPCI

Conformément à l'article L123-6 du Code de l'Action sociale et des familles (CASF), le CCAS est rattaché à la Ville, tout en gardant son autonomie : il est doté d'une direction générale, d'un élu de référence, d'un Conseil d'administration et d'un budget qui lui sont propres. Le fait d'avoir à la fois un élu de référence et une direction générale nous amène à présenter cela comme un "double pilotage". D'autres parlent de « *tandem* ». Ce n'est pas, à nouveau, une spécificité intrinsèque au CCAS, puisque les autres délégations municipales possèdent également un tel "duo" (adjoint – ou conseiller municipal délégué – et directeur).

À propos de Besançon, la vice-présidente est première adjointe en charge des solidarités, de la coordination des élus, de la lutte contre les discriminations, de l'égalité des chances, du droit des femmes, et est correspondant défense et anciens combattants. D'autres élus sont en lien direct avec le CCAS, comme le conseiller municipal délégué au handicap, le conseiller municipal délégué aux personnes âgées...

Nous nous interrogeons néanmoins sur le poids que peut représenter une délégation si "importante" pour un seul et même élu. Le CCAS étant autonome, nous pourrions estimer qu'un adjoint totalement dédié ne serait pas surfait.

Selon le document de l'UNCCAS intitulé *Les Vice-Présidents de CCAS/CIAS au cœur de l'organisation de l'établissement public*, 56 % des vice-présidents ont plus de 60 ans et trois sur quatre sont des femmes. De même, « 56 % ont choisi eux-mêmes [cette] délégation » (UNCCAS, 2015, p. 5). Toutefois, être élu à l'action sociale ne signifie pas nécessairement avoir la responsabilité du CCAS. Pour preuve, dans une Ville composant notre panel de comparaison territoriale, un directeur général nous confie :

*« Aux dernières élections municipales, il y a eu un changement de majorité, le vice-président n'est plus l'adjoint au maire des affaires sociales. C'est assez original et ça complique un peu les choses. »*  
(Un directeur de CCAS de France)

Les possibilités complémentaires, lorsqu'on compare la structure à un service municipal (que l'on pourrait juger de "traditionnel"), sont multiples. Tout d'abord, un CCAS peut gérer des équipements et des services (comme des établissements pour personnes âgées ou en rupture, des centres sociaux ou des crèches). L'apport par un soutien technique et financier d'aide légale (aide médicale, dossiers de RSA...) est aussi possible. Ensuite, l'aide facultative constitue une "force" historique : l'institution s'inscrit habituellement là où les autres services sociaux n'interviennent pas. Le maire-président peut enfin accepter des dons et legs grâce à cette structure.

Un des aspects essentiels qui justifie de l'autonomie de l'établissement réside dans la présence d'un Conseil d'administration dédié. Quelle est sa place réelle au sein de l'institution ? C'est l'objet du sous-chapitre suivant.

## **B. Le conseil d'administration**

La présentation du fonctionnement interne prend en compte le rôle du Conseil d'administration. Nous allons en donner les particularités et nous demander quelle place il occupe réellement dans le processus décisionnel. Cette section prend la suite de celle consacrée à l'évolution du BAS (avec une commission administrative) en CCAS (et son conseil d'administration).

### *B.1. Une constitution définie par la loi*

Selon l'article L123-6 du Code de l'Action sociale et des Familles (CASF), *« le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal. Il est administré par un conseil d'administration présidé, selon le cas, par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) »* (Site Légifrance).



La loi mentionne que « *dès qu'il est constitué, le conseil d'administration élit en son sein un vice-président qui le préside en l'absence du maire [...], ou en l'absence du président de l'EPCI* » (*ibid.*). Il est prévu que le maire puisse ne pas siéger au sein du CA, organe dont il est pourtant le président. C'est une première interrogation qui se pose à nous : pourquoi le législateur stipule-t-il que le maire peut, de fait, être absent ? Qu'est-ce que cela induit dans la représentation ? Quelle place réelle occupe alors le premier magistrat ? Il convient d'indiquer que cette loi est universelle, là où, et nous y reviendrons régulièrement, les CCAS revêtent une pléiade de formes.

Nous savons que, lors des CA à Besançon, le maire ne siège pas. Il est systématiquement représenté par la vice-présidente. Celui-ci possède d'ailleurs une multitude de responsabilités : il est également président de la CAGB, président de l'hôpital Jean Minjot (situé à Besançon) et premier vice-président de l'Assemblée des maires des grandes Villes de France. Tout en ne contrevenant pas à la loi, il peut laisser la vice-présidente exercer la politique décidée collégialement. Nous ne sous-entendons évidemment pas que le maire est détaché de la question sociale locale. Lors de notre entrevue, il nous confie :

*« Parmi les priorités de mon mandat, la solidarité est un axe fort, avec l'éducation, la sécurité et la vie des quartiers. Ça reste une priorité dans un contexte budgétaire difficile. Pour l'instant, ça se matérialise en ne baissant pas les subventions, à périmètre égal. »*  
(Le maire-président)

De plus, il est intéressant de noter qu'il fut vice-président de la structure entre 1995 et 1997. Il revient sur cette période, et reconnaît l'originalité du positionnement d'un vice-président :

*« C'est vrai que je garde un souvenir ému de mon passage entre 1995 et 1997 ! [...] Le vice-président était quasiment le maire... C'était la belle vie ! »* (Le maire-président)

Cette place particulière, au-delà de l'orientation générale décidée par le maire-président, permet de prendre les rênes politiques du CCAS. Un directeur, rencontré dans le cadre de la comparaison territoriale, l'analyse :

*« J'aimerais proposer un jour une réforme des CA, notamment par la suppression de la présidence de droit, qui est un non-sens ! On ne préside pas parce qu'on en a le droit, on préside parce qu'on en a envie et qu'on le peut ! Dans la plupart des grandes villes et des villes moyennes, on sait que les maires n'ont pas la disponibilité de présider, et les CA sont présidés par les vice-présidents. Ce n'est pas normal ! Le président préside, ou alors ce n'est pas lui. "Président de droit" n'a pas de sens. » (Un directeur de CCAS de France)*

Un vrai débat existe sur la place du président. Au-delà de la légitimité réglementaire instituée par le CASF (qui évite aussi en partie l'isolement du CCAS vis-à-vis du reste de la Ville), c'est le bien-fondé politique et représentatif qui est questionné. Cette controverse renvoie également à la place des administrateurs dans le processus décisionnel.

## B.2. Les administrateurs

La loi prévoit un nombre défini d'administrateurs : *« Outre son président, le conseil d'administration comprend des membres élus en son sein à la représentation proportionnelle par le conseil municipal »* (Site internet Légifrance). En premier lieu, les élus du conseil municipal siègent et doivent être représentatifs : les élus d'opposition y figurent aussi de droit.

Le CASF poursuit : *« Le conseil d'administration comprend également des membres nommés, suivant le cas, par le maire ou par le président de l'EPCI, parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune [...]. Les membres élus et les membres nommés le sont en nombre égal au sein du conseil d'administration »* (ibid.)

Nous appelions cela, dans notre première partie, une *révolution* : l'arrivée dans une instance autonome publique de représentants d'associations. C'est un nouvel élément qui fait du CCAS un établissement spécifique : la société civile a une place dans la décision politique de l'institution. La sélection n'est toutefois pas totalement libre, afin de garantir une bonne connaissance des enjeux sociaux locaux : *« Au nombre des membres nommés doivent figurer un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre*

*les exclusions, un représentant des associations familiales désigné sur proposition de l'union départementale des associations familiales [UDAF], un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département, et un représentant des associations de personnes handicapées du département » (ibid.)*

Nous nous sommes demandé quel est le "poids" respectif des uns et des autres. Existe-t-il une différence entre les "élus" et les "nommés" ? Leurs interventions sont-elles égalitaires ? Pour y répondre, nous avons interrogé, dans le cadre des entretiens semi-directifs, des administrateurs qui nous semblaient représentatifs : deux élus (un de la majorité et un de l'opposition) et deux nommés. Tous les enquêtés nous expliquent qu'ils ne sentent pas de différence : les débats au sein du CA leur donnent une égalité de parole, si tant est qu'ils la sollicitent. Par exemple, un administrateur, élu de l'opposition, nous dit :

*« Quand on est dans l'opposition, on n'est pas directement en charge des politiques. On peut apporter nos remarques, c'est constructif, on a droit à la parole, il n'y a pas de soucis. Mais comme on n'entre pas directement dans l'aspect politique ou dans l'orientation, c'est plus compliqué. Mais il n'y a pas de réticence par rapport aux questions. » (Un administrateur)*

Il n'y a pas de distinction entre les administrateurs, qu'ils soient élus ou nommés. C'est davantage leur « *qualité* » qui est invoquée. Nous ne portons pas ici de jugement de valeur, mais tentons de mesurer combien l'implication d'un administrateur peut jouer sur le fonctionnement du CA. Un ancien administrateur l'explique :

*« La part personnelle qu'apporte chacun des administrateurs fait qu'il y a des façons de faire ou de voir qui peuvent évoluer. Les administrateurs d'un CCAS sont là, bien sûr, pour valider les expérimentations. Mais ils sont là aussi pour favoriser les évolutions de fonctionnement, d'intervention, etc. » (Un ancien administrateur)*

Ce terme de *qualité*, sera repris dans les entretiens effectués dans le cadre de la comparaison territoriale. En évoquant leurs CA, des directeurs exposent :

« [Le bon fonctionnement du CA] est très lié à la qualité des administrateurs. Sur ce mandat-ci, il y a eu des changements d'administrateurs, et on a œuvré à ce qu'il y ait des administrateurs de plus grande qualité. C'est beaucoup plus intéressant. » (Un directeur de CCAS de France)

« Pour l'instant, je ne pense pas qu'il y ait vraiment d'engagement<sup>47</sup> : hier soir, on a eu du mal à avoir le quorum. C'est un peu inquiétant au bout d'un an et demi... » (Un directeur de CCAS de France)

Ces extraits mettent en évidence que le sujet est abordé et interpelle dans toutes les institutions. L'administrateur reste un être humain et le choix du maire peut rendre le CA plus ou moins attractif. Sur le ton de l'humour, un directeur nous livre une anecdote :

« On a quand même une administratrice qui régulièrement s'endort, elle est âgée, elle représente [une association]. Je suis persuadé qu'il faut changer la composition du CA pour lui donner plus de dynamisme. » (Un directeur de CCAS de France)

Cet exemple, qui ne se veut pas caractéristique de l'ensemble des administrateurs, peut cependant constituer un témoignage des difficultés rencontrées. Le choix de nommer telle ou telle personne n'est pas anodin. Au-delà de la personnalité, quelle est la place réelle du CA au sein du CCAS ?

### B.3. La place du CA dans le processus décisionnel

Le conseil d'administration est-il celui qui propose le projet politique, véritable cap à tenir, ou, au contraire, une simple "chambre d'enregistrement", outil réglementairement obligatoire qui n'aurait finalement pas de corps ?

---

<sup>47</sup> Sur le thème de l'engagement, se référer, par exemple, à FERRÉOL Gilles et TUAILLON DEMÉSY Audrey (sous la dir. de) (2016), *L'Engagement et ses différentes figures*, Bruxelles, Intercommunications.

Cette question s'avère légitime au regard du manque de précisions concernant les prérogatives propres. Au-delà des délibérations sur les orientations politiques, rien n'est clairement déterminé : l'article R123-20 stipule que « *le conseil d'administration règle, par ses délibérations, les affaires du centre d'action sociale* » (Site Légifrance). L'UNCCAS, dans *Les Vice-Présidents de CCAS/CIAS au cœur de l'organisation de l'établissement public*, note ainsi que « *le conseil d'administration a une plénitude de compétences pour régler les affaires du CCAS* » (UNCCAS, 2015, p. 17).

Nous avons émis l'hypothèse, dès le début de notre réflexion, que ce conseil était proche d'un CA associatif. Nous le considérons alors comme l'organe central décisionnel des orientations stratégiques. Pourtant, dès les premiers entretiens menés avec les administrateurs, cette perception s'est modifiée :

*« Quand on est élu à la Ville, on a davantage d'entrées et d'informations qu'une personne qualifiée qui vient juste siéger au CA. Ça doit vraiment être vécu comme une "chambre d'enregistrement". Pour travailler dans un milieu associatif, et pour vivre, en tant que salarié, des présences en CA, je vois bien qu'il y a des séances de travail, de réflexions politiques, autour des axes qu'on doit mener. Là, quand moi je suis administrateur du CCAS, je ne retrouve pas ça. »* (Un administrateur élu)

*« Il est évident que le CA au niveau du CCAS existe, mais la politique, à mon sens, est plus définie au niveau municipal. Si j'étais extrême, je parlerais plus d'une chambre d'enregistrement que d'apports forts en termes de politique. Parce que la plupart des politiques sont déjà définies quand ça passe au CA. »* (Un administrateur nommé)

*« Les politiques sont décidées avant que les points ne soient présentés. Ça ne veut pas dire que, s'il y a des remarques de la part des administrateurs, quels qu'ils soient, ça ne pourra pas être pris en compte par la suite. C'est comme ça dans tout ce qui se passe au niveau des assemblées, il faut bien que ça soit préparé d'avance.*

*Quand ça arrive au CA, ça a déjà été présenté, et on ne peut pas modifier. On peut apporter une remarque, on peut dire qu'il faut faire attention à tel point pour le futur, mais c'est tout. »* (Un administrateur élu)

Les administrateurs bisontins estiment, à travers ces extraits, que le CA n'a pas de commune mesure avec son homologue associatif. Il intervient, pour notre cas, plus en validation de décisions prises en amont. À ce propos, le document de l'UNCCAS mentionne que « *neuf CCAS sur dix [s'occupent] des questions liées à la gestion et au fonctionnement quotidien* » (*ibid.*, p. 18), et que « *trois-quarts des CA traitent de l'octroi d'aides extra-légales [et] 79 % votent des règlements d'attribution d'aides financières* » (*ibid.*, p. 5). Il n'est pas fait état de la définition d'un projet social ou politique.

Nous avons cherché à savoir si ce manque d'implication dans l'élaboration des politiques est propre à Besançon, en interrogeant d'autres structures :

*« Lors du dernier mandat, nous étions vraiment dans une "chambre d'enregistrement" [...]. On a un vice-président qui tient effectivement à ce que ça n'en soit pas une. Aujourd'hui, on a tout un débat lié aux questions financières sur la poursuite de notre activité SSIAD, avec 60 agents, et déficitaire de 100 000 euros. Ce n'est pas énorme sur deux millions d'euros de fonctionnement, mais il y a quand même une réflexion sur l'interrogation du périmètre des services. Lors du prochain CA, les organisations syndicales vont venir, être auditionnées pour donner leur point de vue sur ce sujet-là. Cela prouve qu'on n'est pas qu'une "chambre d'enregistrement". »* (Un directeur de CCAS de France)

*« Les CA, pourtant ouverts à la société civile, ne sont que rarement des lieux de débat. Cela arrive, mais c'est extrêmement rare. Alors on peut s'en réjouir en disant que ce n'est pas un lieu de politique stérile, où on va dire "non" parce qu'il faut dire "non", parce qu'on est dans l'opposition, ou des choses comme ça... On pourrait penser : il y a la majorité municipale, l'opposition municipale et la*

*société représentée. Mais la réalité, ce n'est vraiment pas ça. Ça va faire trente ans que je suis directeur, je n'ai jamais vu un CA véritablement actif.* » (Un directeur de CCAS de France)

*« Je me pose la question de la place du CA. On a la chance d'avoir une bonne dynamique. J'ai mis en place des groupes de travail avec les administrateurs, civils et élus, pour essayer d'engager quelque chose, qu'ils se connaissent, qu'ils se côtoient plus régulièrement. Il y a les commissions d'aides financières aussi, aides facultatives, les commissions hebdomadaires. [Les administrateurs] sont assez présents, ils se mobilisent plutôt bien. De là à arbitrer sur des positions avec des enjeux politiques forts, que ce soit par rapport à l'ARS, par rapport au Conseil départemental, par rapport aux services de l'État, c'est le plus compliqué. »* (Un directeur de CCAS de France)

*« On a la chance d'avoir des élus qui ne se contentent pas d'être une "chambre d'enregistrement" des délibérations. Ils sont très impliqués sur des thématiques et dans des commissions. »* (Un directeur de CCAS de France)

Nous le voyons dans ces extraits, il y a autant de formes de CA que de CCAS. Leur animation dépend aussi en partie de la volonté des directeurs et du vice-président d'en faire davantage qu'une "chambre d'enregistrement". Un administrateur fait néanmoins cet aveu :

*« Ce n'est pas le lieu pour débattre : s'il n'y a pas d'instance avant pour travailler, ce n'est pas à ce niveau-là qu'on peut mettre le vice-président en danger en l'exposant avec des questions. C'est très compliqué. Et avec l'impression aussi de mettre les services en difficultés sans arrêt, alors qu'il y a déjà suffisamment de problèmes. Soit on travaille avant avec eux, soit, malheureusement, on prend une position : pour, contre ou abstention. »* (Un administrateur)

La difficulté mentionnée par cet enquêté est inhérente aux organes de décisions politiques. Lorsque l'élu fait partie de la majorité, il est difficile d'intervenir pour provoquer un débat qui mettrait à mal les adjoints ou le vice-président. Ceci constitue une de nos explications au déficit d'implication lors des débats.

De même, la décision au CA intervient en aval du travail réalisé par les services. Pour certains administrateurs, il devient compliqué d'intervenir pour remettre en cause la production des agents techniques.

À Besançon, hors temps statutaire, des séminaires réguliers et une présence dans chaque CLC<sup>48</sup> assurent aux administrateurs la possibilité d'être plus impliqués. Ces séminaires facilitent le transfert d'informations ou offrent un temps pour décrire les évolutions réglementaires et législatives, et donnent ainsi de nouvelles clés de lecture.

Ces moments permettent aussi d'avoir un "pied" proche du terrain et une meilleure vision de la réalité, et confère une double expertise. Leur engagement associatif (ou la position d'élu) et la présence dans les commissions ouvrent de nouvelles perspectives : cela crée une vraie plus-value pour l'institution.

Les administrateurs eux-mêmes cherchent parfois à être plus que de simples "enregistreurs" : ils se proposent comme vision tierce, posent des questions de "profanes"<sup>49</sup>, qui, selon eux, amènent un regard neuf et distancié sur l'action. Ils décrivent leurs rôles :

*« Je réagis [en CLC] et ce n'est pas très apprécié par les travailleurs sociaux. Mais ça ne fait rien ! C'est plus utile. Il faut inciter [...]. Le problème, c'est que, parfois, on n'a pas les clés. Je pose des questions, mais c'est pour comprendre, pas pour contester. Et comme je n'arrête pas d'en poser, je pense qu'il serait judicieux qu'on prévoit un temps pour qu'ils expliquent mieux leur*

---

<sup>48</sup> Les Commissions locales de Coordination sont des instances partenariales, étudiant certains dossiers sociaux en vue de coordonner la réponse apportée.

<sup>49</sup> Ce terme peut paraître relatif puisque les administrateurs élus sont souvent en lien avec des délégations liées à la solidarité, et les « nommés » représentent des associations à caractère social. Cf. CALLON Michel, *et al.* (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.



*fonctionnement. Cela fait partie de mon implication. » (Un administrateur nommé)*

*« C'est très important [qu'il y ait des administrateurs bénévoles]. Parce qu'ils ont une autre vision. Les élus vont voir certains aspects, en particulier l'équilibre du budget et les lignes générales. Mais les gens des associations sont quand même au plus près des personnes qui demandent ou qui ont des besoins. Le relais est très important. Ils disent que dans leurs associations, tel ou tel point est relevé ou soulevé : il faut s'attacher à étudier ce problème-là, même si on ne peut pas répondre à tous. » (Un administrateur élu)*

*« On participe pas mal sur le terrain. Je suis assez favorable à ce développement-là. Je suis très engagé avec les CLC, je participe à une, voire deux réunions par semaine. Là, on touche du doigt la réalité sociale, on voit mieux quelle est la politique de la Ville, on voit mieux comment les choses s'enchaînent. Et comme je suis dans d'autres activités, je suis en liaison avec pas mal de services en amont et en aval du CCAS. Sur un plan concret, c'est très utile. Mais aussi sur un plan relationnel, car on connaît mieux les gens, et on situe mieux notre action par rapport à ça. » (Un administrateur nommé)*

Les administrateurs bisontins font état d'un manque de prise de décisions, mais estiment néanmoins que leur place a une vraie utilité. C'est bien l'instance CA en tant que telle que nous considérons comme une "chambre d'enregistrement", et non le "groupe administrateur" qui, lui, participe à la vie politique du CCAS. Nous verrons, dans la troisième partie, quelles sont les propositions formulées lors des entretiens pour aller encore plus en profondeur sur ces aspects, et aussi servir la réflexion pour donner une place plus importante à ces personnes.

Une autre dimension qu'il nous faut aborder tient à la place des techniciens et des élus au sein de l'institution, ce que nous intitulerons "double pilotage" dans le sous-chapitre suivant.

## C. Le double pilotage

Nous nommons "double pilotage" le tandem qui réunit technique et politique, élus et techniciens. Nous avons cherché, à Besançon et ailleurs par la suite, à l'analyser pour savoir s'il était équilibré ou, au contraire, si une partie prenait le dessus sur l'autre. Un directeur nous explique :

*« C'est un tandem qui n'est pas très naturel, il faut s'approprier. Il faut aussi que le temps de l'élu et le temps de l'administration puissent se rejoindre. Ce n'est pas un long fleuve tranquille. Quelquefois, les élus sont un peu pressés de mettre les choses en œuvre. Ils ont envie de porter. Nous, en tant que directeurs, très concrètement, matériellement, on est confrontés à d'autres limites, d'autres difficultés, ou, en tout cas, un espace-temps qui n'est pas le même. »* (Un directeur de CCAS de France)

Nous avons évoqué les "temporalités" dans notre première partie, pour mettre en parallèle celles des universitaires et des collectivités territoriales. Ce directeur remarque que les agendas des techniciens et des élus peuvent aussi ne pas correspondre. Nous reprenons la distinction opérée par Moine et Sorita sur la « *dyschronie des temps* ». Selon ces auteurs, « *des temporalités plurielles scandent nos vies et nos univers singuliers, sociaux et sociétaux* » (Moine et Sorita, 2015, p. 115). Pour le temps politique, deux éléments ressortent : les « *réformes* » et les « *élections* ». D'après les auteurs, réformer, ce n'est pas uniquement changer : « *[Cela] convoque la question du sens et [à nouveau] plusieurs temporalités (analyse, réflexion, décision).* » À l'inverse, « *changer indique l'immédiateté d'un passage, entre un avant et un après* ». Le fait également que le CCAS soit lié au conseil municipal oblige à se confronter aux temps électoraux. Moine et Sorita constatent que « *bien qu'il soit entendu que le fonctionnement de la collectivité ne doit pas être altéré, ce temps mobilise la collectivité tout entière, entre jeux d'alliances et impératifs des bilans. Le devenir de l'élu capte le temps qui passe et perturbe les habitudes fonctionnelles de la prise de décision* » (*ibid.*, p. 120).

À l'inverse, le temps de l'institution « *est rythmé par la combinaison de temporalités propres aux organes exécutifs et délibératifs, aux directions et cadres intermédiaires et aux*

*équipes professionnelles* » (ibid., p. 121). Toutefois, une modification des temporalités peut être soulignée : « *Alors qu'instituer requiert du temps pour faire sens et liant, la célérité des transformations engagées et leurs nouveaux attendus notamment en termes gestionnaires ont provoqué et provoquent des ondes de choc qui mettent à mal l'activité régulatrice nécessaire à tout collectif humain* » (ibid.). Nous reviendrons sur cette affirmation en traitant du sens de l'action au sein de l'institution.

Ici, notre intérêt est surtout de montrer que l'élu et le technicien s'épanouissent dans deux "mondes" particuliers. Pour que le tandem fonctionne, il faut entrer dans un processus de traduction réciproque. C'est ce qu'explique d'ailleurs le directeur du CCAS que nous citons précédemment : il faut « *s'appriivoiser* ». Plus tard dans l'entretien, il explique comment cela est objectivement mis en œuvre :

*« Globalement, [ce tandem se passe] bien, mais ça s'est construit. Ça demande des temps, si ce n'est de régulation, en tout cas de partages, d'informations échangées, que ce soit régulier. La régularité des rencontres est essentielle. Elle est même fondatrice. C'est-à-dire qu'à un moment, il faut pouvoir se dire les choses, même quand on n'est pas d'accord. Il faut que ça s'instaure aussi, que ça puisse se dire. »* (Un directeur de CCAS de France)

Le double pilotage se pose à tous. D'autres directeurs en parlent aussi :

*« Ça se passe parfaitement bien. Il y a un travail commun riche, soutenu et utile [...]. Ce sont des relations très sereines, apaisées. Le maire actuel était vice-président lors du précédent mandat : il connaît bien le fonctionnement et les problématiques. »* (Un directeur de CCAS de France)

*« Il y a un phénomène, avec le changement à chaque mandat de municipalité, qui fait que le temps que le projet de la ville se construise, il se passe quand même deux-trois ans. Là, on vient tout juste d'avoir un renouvellement il y a un an et demi, et il n'y a toujours rien qui ressort. Il n'y a pas d'idées. On pourrait croire*

*l'inverse, en se disant qu'au contraire, ils arrivent, ils ont plein de choses à faire, mais on se rend compte qu'ils se battent pendant six ans juste pour reprendre le pouvoir. » (Un directeur de CCAS de France)*

*« C'est le deuxième mandat du vice-président, donc on a l'habitude de travailler avec lui. Les relations sont bonnes, le travail est constructif. » (Un directeur de CCAS de France)*

Les tandems apparaissent fort différents en fonction des CCAS. À Besançon, quelques agents décrivent la spécificité :

*« Sur la projection et sur le projet social, on essaie de travailler avec la vice-présidente. On essaie de repartir en se demandant quel est le cap : qu'est-ce que veut faire le CCAS à l'avenir ? » (Un directeur)*

*« La politique du CCAS, c'est souvent la politique du vice-président. Et là, l'élue est en phase d'observation et de réflexion. On ne peut pas s'y accrocher. On retombe dans les travers génétiques du CCAS, qui fait que le projet social a toujours été celui du vice-président. » (Un directeur)*

Il est intéressant de noter que l'entretien mené avec la vice-présidente à Besançon ne comporte pas de référence directe aux directeurs, mais évoque toujours les équipes, de façon générale. Analyser cela de façon objective, sur la base d'un seul entretien, très fourni s'il en est, ne nous semble pas suffisamment scientifique. Deux hypothèses peuvent pourtant être invoquées : la vice-présidente ne considère pas le tandem comme le cœur décisionnel de sa politique et estime de ce fait que le travail doit inclure le plus grand nombre ; ou, ce couple ne fonctionne pas comme il devrait et est tu. Nous n'avons pas pu clairement établir où se situait la vérité.

À travers les extraits proposés, nous reprenons à nouveau la question des temps. Par exemple, un agent, quelques temps après l'élection municipale de 2014, nous dit :

« *J'espère que notre vice-présidente va arriver à [mettre en place des projets], je vois le temps qui passe, et ça fait beaucoup de temps quand même...* » (Un agent)

Les propos se situent dans des temps courts, ponctuels et impératifs. Les techniciens œuvrent à la gestion quotidienne et ont besoin, pour la plupart, de réponses immédiates. À l'inverse, les vice-présidents se trouvent parfois en observation, en prise de distance avec l'ordinaire, et posent les bases d'un projet au long terme.

La personne et sa personnalité sont aussi primordiales. Deux éléments ressortent clairement : l'expérience et le tempérament. Dans les extraits précédents, le fait d'avoir de l'expérience est un avantage indéniable. Il n'y a pas de temps d'observation, de latence. Toutefois, il ne s'agit pas de valoriser le renouvellement de mandat ou de technicien sur un poste, par rapport aux nouveaux élus ou aux nouveaux agents, les deux présentant des avantages et des inconvénients. Nous cherchons seulement à rendre compte d'une situation que les enquêtés relèvent. Avant sa fonction, la personne est humaine : elle a son caractère, ses opinions et une personnalité propre qui entrent en compte dans les décisions.

En analysant les tandems qui ont eu lieu par le passé, nous avons pu constater quelques différences (figure 9)<sup>50</sup>. Le lien instauré entre le vice-président et le directeur général est déterminant, notamment dans le processus d'innovation. Le plus emblématique reste le couple Henri Huot-Auguste Ponsot dont nous avons déjà fait état.

Au fil du temps, les duos orientent la politique générale du CCAS, en s'inscrivant dans une phase de gestion ou d'expansion. Il est important de ne pas strictement opposer ces deux étiquettes, mais seulement de les différencier : la réflexion et la gestion ne signifient pas qu'aucune création n'est produite ; l'expansion n'indique pas nécessairement qu'aucun choix budgétaire n'ait été fait. C'est plutôt dans l'aspect général de la période que nous nous situons.

---

<sup>50</sup> Sur cette figure, les maires-présidents sont en bleu, les vice-présidents en orange et les directeurs généraux en vert.

**Fig. 9 : Frise chronologique**

1972	1977	1989	1992	1995	1997	2001	2006	2008	2011	2012	2014	2016
Jean Minjot	Jean-Louis Fousseret											
Henri Huot	Marguerite Vieille-Marchiset	Robert Schwint			Jean-Louis Fousseret	Claude Girard	Marie-Guite Dufay	Marie-Noëlle Schoeller	Danielle Dard			
Auguste Ponsot		Rina Dupriet		Claude Koessler		Alain Ananos	Rodolphe Dumoulin	Gildas Manchec	Nans Mollaret			

Transposons ces séquences sur la théorie des cycles, proposée par des auteurs tels Bruno Jobert ou Pierre Muller. Avant de la développer, il convient d'en présenter quelques nuances, car elle s'avère parfois controversée. Dans le *Dictionnaire des politiques publiques*, nous notons qu'« *une analyse excessivement respectueuse du modèle peut se heurter à plusieurs biais lorsque l'observateur cherche à plier les faits aux nécessités de la théorie afin d'en respecter la pureté* » (Boussaguët, Jacquot et Ravinet, 2010, p. 199). De plus, un écueil est à éviter : « [étudier seulement] *un épisode au détriment du processus général et perdre le sens de l'action publique entreprise* » (*ibid.*, p. 200.) Nous veillons ainsi à utiliser ce concept avec prudence, seulement pour rendre compte du caractère sériel de notre observation. Nous avons mis en corrélation plusieurs variables qui nous donnaient en substance les éléments pour comprendre dans quelle phase s'inscrivait le duo : contextes exogènes, contextes endogènes, personnalités et "entente" entre le vice-président et le directeur général. Cette dernière variable se distingue des autres par sa subjectivité. On la découvre par le biais de témoignages et de discussions informelles.

À partir de ces principes, couplés aux cycles et mis en perspective avec le processus d'innovation, un certain "roulement" se dégage. Un parallèle s'effectue alors avec l'idée d'observer une structure en mouvement. L'expansion perpétuelle devient une utopie. Chaque épisode se substitue à l'autre dans un enchaînement détaché de la chronologie : une phase d'expansion, suivie d'une de réflexion, engendrera à son tour une phase de croissance. Elles entrent en complémentarité et en interaction. Un ancien directeur de Besançon, qui aurait exercé ses fonctions dans un moment d'expansion, témoigne de cette interdépendance nécessaire :

« *Si [mon prédécesseur] n'avait pas fait ce travail de gestion, je n'aurais jamais pu faire ce que j'ai fait !* » (Un ancien directeur)

Pour illustrer cette séquence, nous prenons la métaphore des saisons : la première phase d'expansion ressemble au printemps, où la nature se met en place et démarre un cycle ; vient ensuite l'été, que nous pouvons comparer à une "période de croisière" ; l'automne apporte les premiers signes de ralentissement ; enfin, l'hiver, période froide et stérile, permet à la nature de reconstituer son capital pour mieux se régénérer. Cette image reflète que rien ne peut-être en croissance illimitée : il existe toujours des hauts et des bas. Cela délégitime le discours sur l'injonction d'innovation qui s'entend parfois.

Pour revenir précisément sur le tandem élu-directeur, peut-on dire réellement qu'un prend le dessus sur l'autre ? Ou, comme le dit un enquêté, que le projet politique du CCAS est celui – uniquement – de l'élu ? Au vu des différents développements de cette section, il s'avère difficile d'exposer une réponse arrêtée et argumentée. Nous voyons que ce duo tient à divers paramètres, très différents selon les structures.

Par contre, il sera intéressant d'interroger les fonctions intrinsèques de ces personnes. C'est résolument la question du sens que nous posons : Est-ce les managers ou les hommes politiques qui doivent donner le cap ? Peut-on observer une corrélation entre les missions ? Nous développerons cela dans la troisième partie. Avant, une description du fonctionnement par directions s'impose.

## **D. Le fonctionnement en directions**

Dans la première partie, nous avons présenté le CCAS de Besançon en termes d'effectifs et de répartition par directions. Dans cette section, nous allons approfondir cette approche. Nous nous demanderons tout d'abord s'il existe une transversalité entre les directions, pour ensuite explorer la place qu'occupe le Secrétariat général dans cette organisation. Pour débiter, en guise de comparaison, nous nous penchons sur d'autres institutions en France, pour voir si la séparation est identique, ou s'il existe d'autres dispositions.

### *D.1. Une séparation par publics qui se retrouve ailleurs*

Nous nous sommes informé sur les répartitions dans les Villes de France que nous avons étudiées, afin de savoir si la déclinaison par directions était exclusive à Besançon ou non. Les directeurs répondent :

*« Nous n'avons que deux missions : les personnes âgées et la solidarité-insertion. »* (Un directeur de CCAS de France)



*« Le CCAS a deux directions principales : la question des personnes âgées d'un côté, et l'insertion et l'aide à la population de l'autre. »*

(Un directeur de CCAS de France)

La plupart des structures possèdent pour colonne vertébrale une double approche par publics : les personnes âgées et la solidarité-insertion. Nous justifions cela par l'héritage des BAS : les personnes âgées ont été les premiers bénéficiaires des aides apportées par l'aide sociale communale. Sont venues ensuite les personnes en situation de précarité ou de pauvreté, alors que le Conseil départemental n'avait pas encore cette compétence : c'est la Ville qui allouait, seule, les premières aides à la population.

Nous reprendrons cette répartition dans le chapitre consacré au sens de l'action, pour la mettre en parallèle avec l'action du Département. Nous nous demanderons ainsi si le croisement entre territorialisation et répartition par publics est opportun.

#### *D.2. Quelles différences entre ces directions ?*

Selon l'organigramme proposé dans la première partie<sup>51</sup>, les deux directions (DSO et direction de l'Autonomie) semblent bénéficier du même traitement. Pourtant, les agents bisontins n'ont pas cette vision :

*« On sait qu'aujourd'hui, il y a un malaise à la DSO : ils n'ont pas suffisamment de moyens. Je pense que c'est une des données du problème. À l'Autonomie, je pense qu'ils n'ont pas de telles incertitudes, parce que ce sont des engagements financés, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens [CPOM], des choses beaucoup moins politisées ou fluctuantes que l'on peut avoir avec le conseil départemental. Ils n'ont pas cette couche d'incertitude. »*

(Un agent du Secrétariat général)

---

<sup>51</sup> Voir p. 28.

*« Tout ce qui est en lien avec les besoins des citoyens, c'est à la DSO que ça se passe. À l'Autonomie, on est vraiment chez les "vieux" et les "handicapés" (ce n'est pas péjoratif). C'est très normé : portage des repas, téléalarme, logements-foyers, c'est rôdé quoi ! L'innovation sociale, elle se fait à la DSO. »* (Un agent de la DSO)

*« L'Autonomie va bien. C'est une direction qui va bien parce qu'elle a des recettes. Avec son public, elle sait ce qu'elle doit faire. C'est de l'intervention à domicile, de la prise en charge individuelle, de l'hébergement, etc. C'est clair ! Nous, [à la DSO], non. Ici, on fait un peu ce qu'on veut. »* (Un agent de la DSO)

*« L'Administration générale va bien. Je ne connais pas toutes ses missions, mais je trouve qu'elle va bien. Il y a du calme, des perspectives, de la sécurisation de services. Je ne connais qu'une partie de l'Autonomie : seulement les logements-foyers. Je connais aussi la maison des Seniors, je travaille parfois avec. Je trouve que c'est une direction qui a une spécificité d'intervention, auprès d'un public très ciblé. Le cadre est posé ! Après, que ça soit difficile, que certains services soient en souffrance, oui très certainement. Mais ça ne se ressent pas ! Et nous, DSO, ça fait plus d'un an que ça ne va pas ! On est mal ! »* (Un agent de la DSO)

*« À la direction Autonomie, c'est sûrement plus clair qu'à la DSO, tant au niveau objectifs qu'orientations. »* (Un agent de la direction de l'Autonomie)

Il est intéressant de noter, avant de développer notre argumentation, que le Secrétariat général est rarement cité dans les entretiens par les agents. Nos questions portaient pourtant sur la transversalité et la connaissance des autres directions du CCAS. Les agents focalisaient alors leurs réponses sur "l'autre" direction. Nous reviendrons plus longuement dans ce chapitre sur la place du Secrétariat général.

À travers ces extraits, les agents expriment clairement qu'une différence existe entre les directions. La comparaison s'effectue surtout au niveau des dispositifs : la direction Autonomie gère des établissements et des services tarifés, certains établis sur des CPOM, qui rendent l'action bornée et cadrée. Pour beaucoup, cette différence pèse sur le quotidien, et crée une différence en termes de recettes financières. Ce serait alors la principale raison des problèmes rencontrés par la direction des Solidarités, puisque cette absence de contrats et de tarification obligerait à effectuer plus de choix.

Néanmoins, il faut modérer cette affirmation. En nous procurant le compte administratif de l'année 2015 (figure 10), nous voyons que le déséquilibre n'est pas si évident :

**Fig. 10 : Extrait du Compte administratif 2015**

Service	2014			2015			Evolution du reste à charge
	Dépenses	Recettes	Reste à charge	Dépenses	Recettes	Reste à charge	
20000 - Direction des Solidarités	701 619	101 686	599 934	566 359	121 720	444 639	- 155 295
40000 - Direction de l'Autonomie	546 746	93 353	453 393	573 770	99 702	474 067	20 674

Source : Rapport du CA du 27 avril 2016.

Pour l'année 2015, le reste à charge des deux directions se trouve quasiment équivalent. À travers les témoignages présentés, la représentation du quotidien est prise en compte.

De plus, la direction de l'Autonomie, à travers ses tarifications, se trouve en situation de concurrence avec des entreprises privées sur certains dispositifs. La directrice explique :

*« Il y a de grosses entreprises qui arrivent sur le territoire. On est vraiment dans le régime concurrentiel, on se pique les usagers. C'est rude. Notre objectif dans la réforme de l'aide à domicile, c'est d'être au même niveau de prestation qu'[une association], pour pouvoir nous mesurer. On est très clairement dans une concurrence non dite, avec la volonté du partenaire associatif de récupérer les heures du CCAS de Besançon, de nous "bouffer" en clair, de voir la ville supprimer ce service. C'est vraiment un contexte concurrentiel, et plus du tout partenarial. »*

Plus loin, le discours est résolument celui d'un chef d'entreprise :

*« Nous sommes mal traités par le département. Il y a 2,07 euros de différence avec le tarif horaire accordé à [une autre association]. On fait à peu près 120 000 heures, soit 250 000 euros, et le déficit est de 350 000 euros... Ce qui pose la question du maintien du dispositif avec ce déficit, qui résulte de l'injustice de traitement entre le CCAS et [l'association]. On est menacés par la Ville elle-même parce qu'on coûte trop cher. Un service en déficit de 350 000 euros, la Ville pose les yeux dessus... [Un agent] fait un boulot remarquable en termes d'économies et de gestion. Là, on vient de supprimer un secteur pour optimiser. On ressert, on devient des gestionnaires. »* (La directrice de la direction Autonomie)

Nous voyons combien l'idée de gestion est présente dans ce verbatim. Les agents qui estiment que l'Autonomie serait favorisée manquent finalement d'informations sur la réalité quotidienne de ces services.

Dans les entretiens menés et au-delà des différences constatées, un manque de transversalité ressort. Excepté certains agents, obligés d'avoir des contacts professionnels, la plupart témoignent d'une certaine méconnaissance de la vie des autres services :

*« Le travail en transversalité est obligatoire, mais ça ne marche pas bien. Si on ne l'active pas, si on ne le présente pas comme ça au niveau des cadres, ce ne sont pas les agents qui iront ! La culture inter-directions est très compliquée. Je force les agents à s'informer. On passe les informations dans nos réunions de services, quand on en a. »* (Un chef de service)

*« J'oublie souvent qu'il y a cette direction de l'Autonomie ! Je l'oublie moins depuis que je suis au siège. On voit des gens comme les aides à domicile, et on se dit qu'elles sont nos collègues. C'est vrai, c'est assez hermétique. Il n'y a pas de travail en lien. Une fois*

*par an, on va appeler une collègue pour un renseignement. Je trouve que c'est vraiment deux choses très différentes. Par contre, au niveau politique, c'est beaucoup plus mis en avant que la DSO. Quand on lit le BVV<sup>52</sup>, "nos aînés" c'est un truc qui marche bien, qu'on met bien en avant ! » (Un agent de la DSO)*

Ces deux exemples illustrent que les liens entre les directions ne vont pas toujours de soi. Lors de notre rencontre avec le directeur général<sup>53</sup>, celui-ci a évoqué la transversalité interne :

*« La cohérence, c'est un de mes soucis parce qu'à Besançon, on est relativement structurés : deux grosses directions Autonomie et Solidarités, avec au milieu un Secrétariat général, qui fait fonctionner tout ce qui est services supports. Le tout, c'est de garder quand même une cohérence, une unité, que chacun ne travaille pas dans son coin. Toujours essayer de décloisonner, être dans une démarche commune et avancer ensemble en partageant des idées. »*

Il poursuit plus loin dans l'entretien :

*« Pour moi, il y a vraiment une équipe cohérente ici. J'ai cette chance d'avoir deux directeurs et un secrétaire général qui travaillent bien ensemble. Chacun évidemment un peu dans sa logique, mais j'arrive à les faire se rencontrer, à les faire réfléchir dans leurs secteurs. Ils sont capables de traduire les préoccupations qu'on peut avoir dans leurs domaines particuliers. Ça s'articule bien. Je pense qu'on est capable de dire qu'il y a un CCAS avec des axes d'intervention forts, mais pas indépendants. Les publics et les dispositifs pourraient se scinder de notre action, on pourrait être dans l'empilement de dispositifs et dans la juxtaposition des publics,*

---

<sup>52</sup> *Besançon Votre Ville* (BVV) est le journal municipal.

<sup>53</sup> Le directeur général a changé au cours de notre étude, comme nous le mentionnions dans la première partie. Cet extrait émane du précédent directeur.

*mais justement, mon travail c'est faire que ces approches-là se croisent, par public et par dispositif. Et ça marche relativement bien.* » (Le directeur général)

Deux perceptions sont mises au jour : celle des agents et celle du directeur. Nous constatons un écart entre ce manager qui estime favoriser l'approche globale, et les agents qui ne le ressentent pas au quotidien. Au-delà de son rôle traditionnel, le directeur général doit s'inscrire comme médiateur ou régulateur au sein de l'institution. Nous reprenons les termes de *négociation* et de *régulation* de Jean-Daniel Reynaud dans *Le Conflit, la négociation et la règle*. Pour l'auteur, « *la régulation [...] ne s'oppose pas au conflit. Au contraire, elle en est la solution provisoire. Et, parce que cette solution est provisoire, l'étude du conflit est indispensable pour comprendre la portée et la solidité de cette solution* » (Reynaud, 1999, p. 113). Cela s'applique bien ici.

Au-delà de cet écart, quels sont les périmètres d'intervention de chacun ?

### D.3. Des périmètres d'intervention différents

Nous l'avons déjà abordé, le CCAS n'est pas réuni dans un seul et même bâtiment à Besançon, lui-même éloigné des services centraux de la Mairie. Pour beaucoup, les dispositifs ne seraient pas égaux. C'est notamment au sein de L'Agora que cette observation se fait le plus. Les enquêtés que nous avons rencontrés, et qui exercent dans ces services, effectuent souvent la comparaison :

*« Il y a des services riches, par exemple les Lits Halte Soins Santé (LHSS). Il y a neuf personnes hébergées, au maximum, pour trois temps pleins. Ils ont un budget très conséquent. Par exemple, s'ils veulent un interprète, il n'y a pas de soucis, ils le prennent. Pour la résidence sociale ou l'hébergement d'urgence par contre, là, on va accueillir des jeunes qui ne maîtrisent encore pas le français, mais il n'y a aucun moyen de prendre un interprète. Ce n'est pas du tout égal. »* (Un agent)

*« Je suis seul travailleur social pour 35 personnes, sur des cas compliqués. Alors que, dans certains services, il y a plus de travailleurs sociaux : au CHRS, c'est un travailleur social pour dix personnes. [...] C'est compliqué, il n'y a pas d'argent dans mon service, comparé aux CHRS et LHSS, où on sent qu'il y a des moyens. » (Un agent)*

Ce n'est pas une question de publics accompagnés ou de dispositifs à laquelle les agents font allusion, mais exclusivement une de moyens (le budget ou le rapport "travailleur social pour une personne"). En outre, les problèmes s'examinent au-delà de la simple séparation entre directions : il y a plusieurs niveaux de services.

Un autre élément nous paraît central dans la compréhension du fonctionnement : l'"éclatement" géographique du CCAS. Certains enquêtés témoignent de ces difficultés :

*« Il manque du lien. Même quand on était au Forum, on était quand même à côté du siège, mais j'ai toujours senti ça. On se voit très peu... » (Un agent)*

*« Quand j'étais aux Solidarités, j'étais excentré sur Planoise<sup>54</sup> [hors du siège]. On était très isolés. Le fait d'être au siège, ça a permis de se sentir plus soutenus par la direction, de se sentir moins seuls. » (Un agent)*

*« [Les aides à domicile] travaillent de manière isolée, au domicile des personnes. Cet isolement doit être difficile quand même. » (Un agent)*

Ici, ce sont exclusivement les agents des bâtiments (ou des services) excentrés qui expriment cette impression : tous n'ont pas forcément cette vision. Par exemple, à la maison des Seniors, un agent partage son ressenti :

---

<sup>54</sup> Le quartier de Planoise, comportant de nombreux logements sociaux, se situe à l'ouest de Besançon, à quelques kilomètres du centre-ville. Voir carte, p. 18.

*« Je ne me sens pas isolé. Au contraire, ça ne me dérange pas d'être loin du siège. On vit un peu notre vie ici. »* (Un agent de la maison des Seniors)

Un autre agent, installé à L'Agora, donne sa perception :

*« Je n'ai pas l'impression qu'ils savent plus de choses au siège. Lorsque je discute avec une amie qui y travaille, elle ne sait pas plus de choses qu'ici. Il y a des bruits de couloirs, des rumeurs, mais comme ici. »* (Un agent de L'Agora)

Nous nous sommes interrogé sur les causes possibles d'une telle différence de conception. La variable ne concerne pas l'appartenance à une direction, ni la position dans la hiérarchie et encore moins la distance vis-à-vis du siège. Nous le voyons dans les extraits, certains ne vivent pas bien le fait d'être éloignés (voire préfèrent travailler au siège), quand d'autres louent leur "liberté" : cela relèverait avant tout de la subjectivité. Néanmoins, et nous le montrerons dans la troisième partie, ce point ne doit pas être considéré comme secondaire.

Ces deux directions sont appuyées par le Secrétariat général, que nous proposons de mettre à l'étude ici.

#### D.4. La place du Secrétariat général

Au-delà d'une mission support pour les autres directions, le Secrétariat général (SG) occupe une place particulière. Nous allons chercher à comprendre comment et pourquoi. L'intérêt n'est pas d'effectuer une mise en lumière particulière sur ses fonctions, mais d'essayer de saisir dans quelle mesure ce service a un vrai rôle à jouer dans la définition de la politique sociale. Un directeur évoque cette direction :

*« Je vois le Secrétariat général comme le service qui va tout mettre en œuvre pour que les deux autres directions accomplissent au mieux leurs missions, qui concernent les orientations politiques des élus. Faire en sorte que les directions aient tous les moyens à disposition*



*et qu'ils réalisent leurs objectifs dans les meilleures conditions. »*

(Un directeur)

Dans le *Bilan d'activité 2014* du CCAS, on mentionne les missions principales :

- « *Être le garant de la bonne affectation des moyens humains, financiers et techniques aux objectifs du projet politique, en répondant aux besoins exprimés par les directions opérationnelles du CCAS ;*

- *Assurer le fonctionnement institutionnel du CCAS par l'organisation et le suivi du CA ;*

- *Assurer la veille juridique ;*

- *Permettre au CCAS et à ses usagers de disposer d'infrastructures entretenues et de qualité » (Bilan d'activité, 2014, p. 13.)*

En reprenant l'organigramme de la page 27, la représentation du Secrétariat général se révèle significative : quelque peu en retrait, là où les directions se situent, elles, à la même hauteur. Au premier abord, les missions du service peuvent apparaître détachées. Le secrétaire général l'explique :

*« J'essaie de conserver la meilleure relation possible avec les directeurs, alors qu'on a des objectifs complètement contradictoires. Je pourrais être uniquement dans les coupes sombres, dans la réduction. [Mais] eux, ils sont dans l'action de terrain qui nécessite des moyens. On a des objectifs complètement contradictoires qui peuvent expliquer cette forme de rivalité historique dont j'ai pu hériter. » (Le secrétaire général)*

Un des éléments qui différencie le Secrétariat général des directions, c'est la relation au territoire. Là où les directions sont en prise directe avec les publics, le SG est en retrait pour apporter son soutien. Un deuxième écart s'apprécie dans l'approche des moyens : certains jugent que le SG se trouve dans une démarche d'optimisation financière, trop éloignée des missions de terrain, même si cela peut parfois relever du mythe.

De plus, le secrétaire général fait état d'une forme de rivalité, qu'il qualifie d'ailleurs d'« *historique* ». Un agent l'a observé :

*« Je pense que les deux directions étaient plus dans une relation de méfiance, voire de défiance par rapport au SG, car chacune a ses objectifs propres. »* (Un agent)

Pour nous aider à mieux concevoir les places des uns et des autres, nous nous tournons vers la sociologie des organisations de Michel Crozier et Erhard Friedberg. Selon eux, « *une situation organisationnelle donnée ne contraint jamais totalement un acteur. Celui-ci garde toujours une marge de liberté et de négociation. Grâce à cette marge de liberté (qui signifie source d'incertitude pour ses partenaires comme pour l'organisation dans son ensemble), chaque acteur dispose de pouvoir sur les autres acteurs* » (Crozier et Friedberg, 1981, p. 91). Dès lors, la stratégie comprend « *toujours deux aspects contradictoires et complémentaires. En effet, chaque acteur s'efforcera simultanément de contraindre les autres membres de l'organisation pour satisfaire ses propres exigences (stratégie offensive), et d'échapper à leur contrainte par la protection systématique de sa propre marge de liberté et de manœuvre (stratégie défensive)* » (*ibid.*, p. 92). Par cet éclairage des deux formes de stratégie, nous comprenons mieux le jeu entre les directeurs et le secrétaire général, et plus largement de la globalité de l'institution.

Lors des entretiens, des enquêtés partagent leurs propres analyses de cette situation :

*« Ils peuvent soit décider de travailler ensemble et faire des concessions comme dans un couple, soit entrer en guerre, dans la confrontation, même si ce n'est pas sain et viable pour le CCAS. Certains ont choisi l'option de la guerre, pour parler franchement, mais je ne suis pas persuadé que ça fonctionne. »* (Un chef de service)

Au-delà de la place du SG et sans compter les entretiens du directeur général et de la vice-présidente, qui évoquent les liens qu'ils s'efforcent de tisser, nous ressentons un manque d'unité au sein de l'institution. Deux domaines se distinguent : l'espace géographique et

la séparation des directions par publics. Toutefois, l'unité dans une organisation peut être remise en cause, comme le montrent Crozier et Friedberg : « *Nous sommes conduits à mettre en question la notion même "d'objectifs communs" dont on postule trop facilement l'existence. Il peut y avoir des objectifs partagés. Il n'y a pas – et ne peut y avoir – d'unicité des objectifs au sein d'une organisation [...]. Bref, chacun hiérarchisera de façon différente les objectifs de l'organisation et ajustera son action en conséquence* » (*ibid.*, p. 93.) Cela constitue pour nous un éclairage quant aux liens dont nous avons fait état. En dépassant l'utopie d'un objectif commun, la place de chacun et les relations devraient se clarifier.

Pour aller encore plus loin, nous pouvons reprendre le concept de *régulation* de Jean-Daniel Reynaud. L'auteur en distingue deux, pour l'organisation interne : « *des règles explicites ou officielles, et des règles implicites* » (Reynaud, 1999, p. 5). Il qualifie les règles implicites d'« *autonomes* ». Il ne s'agit pas de les opposer, seulement de les distinguer : « *Il y a plusieurs types de règles, plusieurs sources de régulation* » (*ibid.*, p. 6). L'auteur explique que « *les valeurs affectives très fortes que les exécutants attachent à leur régulation autonome [...] s'expliquent non par l'existence d'un domaine affectif séparé de celui de l'organisation rationnelle, mais par les enjeux de pouvoir qui sont liés à la rencontre de ces deux régulations* » (*ibid.*, p. 10).

C'est, à nouveau, une référence au pouvoir qui est effectuée.

∴

En conclusion de ce chapitre, nous pouvons revenir sur les enseignements principaux. Tout d'abord, le CCAS détient un statut particulier : établissement public administratif, il accueille en son sein des fonctionnaires territoriaux et est très étroitement lié à la chose publique. Structure rattachée à la Ville, nous avons montré que le président délégait ses fonctions à son (ou sa) vice-président(e).

Nous avons développé également la place du conseil d'administration. Organe caractéristique de l'institution incluant élus et société civile, il en constitue le cœur et la marque spécifique. Les administrateurs sont incontournables dans le processus décisionnel, mais ils ressentent l'organe statutaire parfois comme une "chambre d'enregistrement".

Le troisième point qui doit être rappelé, tient à ce que nous nommons le double pilotage (ou tandem). Lien serré, à construire entre le directeur général et l' élu de référence, il permet de comprendre comment se définit à haut niveau les orientations majeures de la structure. Ce tandem n'est pas exclusif, puisqu'il se retrouve dans d'autres délégations et services municipaux.

Nous avons aussi détaillé le fonctionnement par directions. Nous avons souligné que ce schéma se retrouvait ailleurs, dans d'autres Villes. Il est l'héritage historique de la séparation par publics des anciens Bureaux d'aide sociale. Nous interrogerons, dans la troisième partie, l'opportunité de sortir de cette représentation pour penser l'action sous un nouveau jour. Pour terminer, le rôle du Secrétariat général nous a permis de mieux comprendre l'articulation entre les différents services, et d'évoquer la question du pouvoir dans les organisations.

Finalement, au regard des éléments mentionnés dans ce chapitre, il ressort une tension : le CCAS se trouve en étau entre un système bureaucratique bien installé et un mode projet qui innove le quotidien. Ce dernier est directement issu de la NGP, qui s'inscrit en rupture avec l'ancienne approche. Par exemple, au sein de la direction Autonomie, la terminologie employée est résolument celle de la gestion. Cet entre-deux paraît pour le moins inefficace, car il allie deux antagonismes. Nous reviendrons dans la troisième partie sur cet aspect.

Le prochain chapitre va prendre un peu plus de distance avec l'institution pour éclairer la gouvernance externe et les liens que cela induit pour ses partenaires locaux.



## CHAPITRE VI : QUELLE PLACE DANS LA GOUVERNANCE ?

Dans la première partie, nous avons défini ce que recouvrait la gouvernance, afin de proposer un éclairage sur un terme parfois controversé. Ce chapitre va permettre de décrire les différentes formes de gouvernances externes dans lesquelles s'inscrit le CCAS. Ce sont les rapports à la Ville, au conseil départemental et, plus largement, aux partenaires institutionnels dans une acception large, dont nous rendrons compte.

∴

### **A. Les rapports avec la Ville**

Ce premier sous-chapitre va développer les liens qui unissent la Ville et son centre d'action sociale. Nous chercherons à comprendre le plus finement possible quelle place réelle l'institution occupe dans le système communal. Les réflexions prennent la suite des premiers éléments présentés dans la partie précédente.

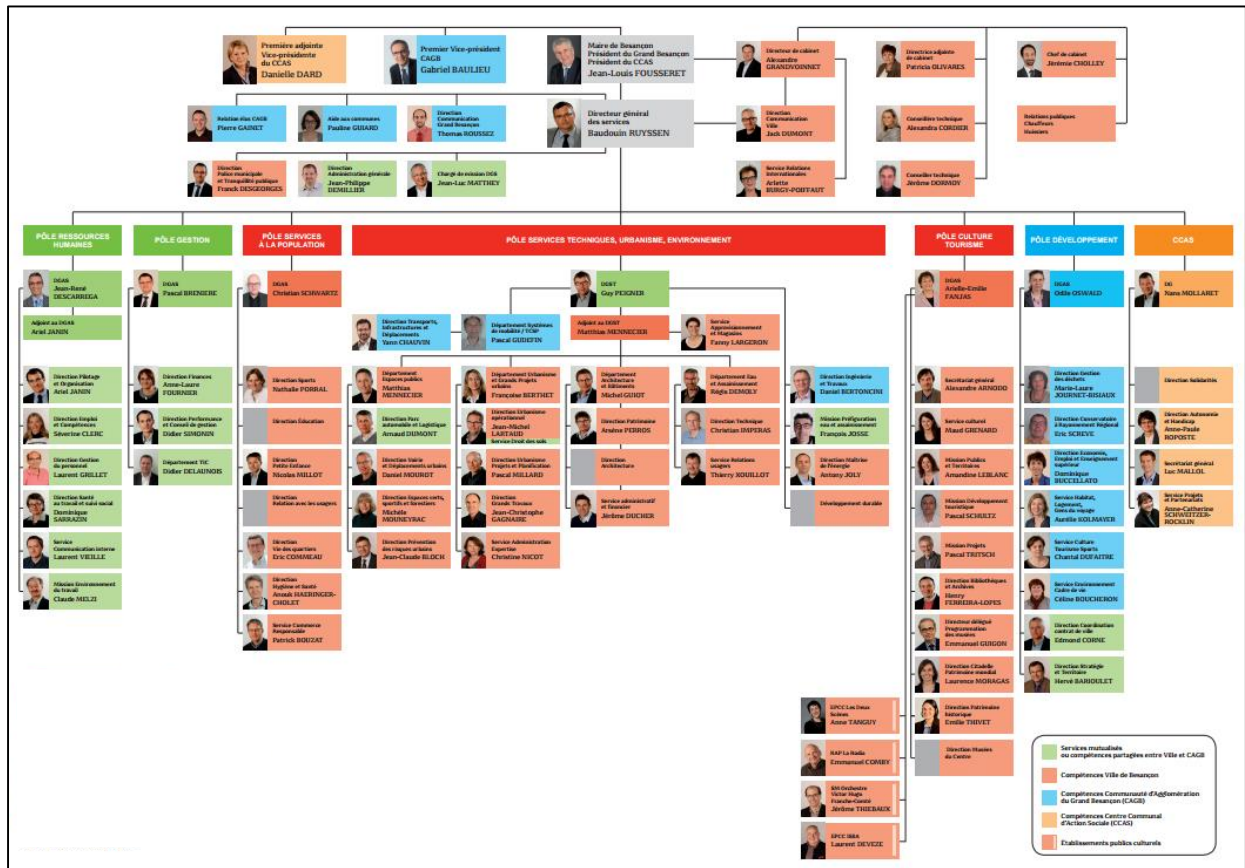
#### *A.1. Une relation difficile*

L'organigramme général des services intègre le CCAS comme une direction à part entière (en orange à droite sur la figure 11), sans faire de distinction. Pour le comparer avec le premier organigramme interne<sup>55</sup>, nous voyons qu'ici toutes les directions sont à la même hauteur : il n'existe pas de distinction entre les différents services de la Ville. Le CCAS n'est pas porté en avant, ou mis à l'écart, bien qu'il soit autonome.

---

<sup>55</sup> Voir p. 28.

**Fig. 11 : Organigramme général des Services de la Ville de Besançon (octobre 2015)**



Source : Site internet de la Ville de Besançon.

Au vu de ces premiers éléments, nous nous sommes demandé de quelle nature étaient réellement les relations avec la Ville, notamment sur la représentation que pouvaient en avoir les enquêtés. Nous avons interrogé les agents sur ce thème :

« J'ai l'impression [que la relation Ville-CCAS] est entachée de nombreuses suspicions et qu'elle est vraiment difficile, parce qu'il n'y a pas de confiance réciproque. On ne partage pas vraiment l'information, et pas de bonnes informations : il y a un certain climat de défiance sur ce que sont nos réalités et vice-versa, les réalités de la Ville. » (Un directeur)

« On se retrouve dans une attitude où on ressent à nouveau la Ville en opposition au CCAS. On n'est plus un outil du projet, on est quasiment un ennemi (le terme est fort), un moyen d'obtenir de la ressource en détruisant ce qui s'y fait. C'est une relation mortifère,

*alors qu'on était dans un processus qui nous conduisait à être un des services, à terme, intégré à la Ville. Et on s'aperçoit, à l'occasion de négociations, que ce n'est pas le cas. » (Un directeur)*

*« Des fois, je me demande si la ville s'en fout [du CCAS], mais je ne pense pas qu'elle aimerait voir les SDF devant la mairie. Ils sont bien contents de nous appeler. Je ne sais pas trop ce qu'ils veulent, c'est dommage, on a l'impression que ce sont des jeux de pouvoir : "Je veux ça, je ne le dis pas, mais j'essaie de le faire comprendre". [L'enquêté cité un agent de la Ville], je ne sais pas ce qu'il veut, je ne sais pas s'il veut nous voir couler ou nous aider... Parce qu'un coup c'est blanc, un coup c'est noir. Comment faire avec ça ? Heureusement, je ne suis pas directeur ! » (Un agent)*

Ces trois extraits, retenus parmi d'autres, illustrent la vision des agents et des directeurs sur la Ville. Il convient de redire que cette perception est partagée par beaucoup d'enquêtés. Les termes proposés sont pour le moins explicites : « *défiance* », « *ennemi* », « *mortifère* » ou encore « *couler* ». La Ville aurait une parole prédominante sur l'avenir de l'institution. Néanmoins, ces extraits résultent de représentations à l'instant *t* d'une réalité perçue.

Pourtant, de prime abord, cela paraît pour le moins logique. L'organigramme proposé précédemment montre bien que le maire-président et le DGS sont, hiérarchiquement, "supérieurs". Cette illustration nous interpelle : finalement, jusqu'à quel point le CCAS est-il autonome ? Peut-il réellement, en tant qu'EPA, avoir une telle position au sein de la Ville ? Pour le cas de Besançon, il se trouve inclus au même titre que les autres services de la Ville, mais dans les textes, rien n'indique le caractère légal de cette disposition, car l'organisation n'y est pas mentionnée.

Au-delà de cet aspect technique, dans la capitale franc-comtoise, la vice-présidente est première adjointe au maire. Cette position lui confère la coordination de l'ensemble des élus bisontins. Ce lien, moins factuel que le technique, prend aussi une part dans l'explication de cette relation particulière entre la Ville et l'institution.



Enfin, la dernière raison qui explique ce lien entre la Ville sur le CCAS tient à l'aspect financier. Dans la première partie, nous présentons un graphique<sup>56</sup> sur lequel la subvention de la Ville représente presque la moitié des recettes de fonctionnement. Tous les services de Besançon sont, bien entendu, financés en grande partie par la Ville. Mais plusieurs enquêtés se demandent si l'attache n'est pas uniquement d'ordre financier et de gestion :

*« Il n'y a pas d'hostilité, mais les relations sont essentiellement avec les techniciens, avec la "technocratie ville". Et ce ne sont que des questions de gestion. C'est un peu compliqué... »* (Un directeur)

*« La relation CCAS-Ville a évolué et est fortement questionnée. On est dans un contexte qui nous oblige à nous interroger sur nos moyens, nos ressources, notre efficacité, etc. Je dirais qu'aujourd'hui, je travaille aussi à l'améliorer. »* (Un directeur)

*« Entre le CCAS et la Ville, les relations sont essentiellement financières. Elles ne sont pas du tout politiques. »* (Un directeur)

*« En termes de révélateurs, il est apparu qu'avec la ville (avec qui pensions notre futur), nous nous retrouvons dans une relation de "client-fournisseur". Avec un dialogue extrêmement musclé, un dialogue gestionnaire, qui n'est pas dans une relation de : "Je suis la ville, je veux une politique municipale et je vous en confie un bout", mais dans un dialogue sous la forme : "Je préserve la ville. Vous, on ne sait pas trop à quoi vous servez, donc je vous retire les moyens. Vous n'êtes pas moi, je préserve d'abord la ville". »* (Un directeur)

Avant de revenir sur l'analyse de ces extraits, ce sont avant tout les directeurs qui s'expriment sur cette relation supposée gestionnaire et financière. Les autres agents que nous avons rencontrés remarquent, à leur niveau, un éloignement, une distance avec la Ville.

---

<sup>56</sup> Voir figure 6, p. 30.

Pour ces directeurs, la ville chercherait avant tout à gérer et optimiser au mieux les budgets du centre d'action sociale. Lorsque l'on considère la somme versée (autour de dix millions d'euros), nous comprenons pourquoi. Un directeur d'une autre ville témoigne à ce propos :

*« On a une convention avec la Ville, une convention d'objectifs. Dès la demande de subvention, on doit dire ce qu'on va en faire, dans un document assez détaillé et qui tire parti des grandes masses qu'on reçoit : il y en a tant qui vont aller aux personnes âgées, tant aux solidarités, tant au personnel, tant pour faire ci ou ça. C'est ciblé. Cette convention prévoit une possibilité de dérogation autour de 10 %. C'est assez souple. »* (Un directeur de CCAS de France)

Dès lors, comment expliquer cette relation difficile à Besançon, alors qu'ailleurs, nous le verrons, la situation peut parfois paraître plus apaisée ?

Le premier élément que nous mettons en exergue tient à l'histoire. Nous l'avons déjà évoqué à plusieurs reprises, la structure était telle une « *citadelle* » ou une « *forteresse* » par rapport à la Ville. Dans la présentation des *40 ans de l'action sociale bisontine*, nous proposons un extrait d'entretien mené avec un ancien directeur général adjoint, qui nous explique que le CCAS était un « *État dans l'État vis-à-vis de la Ville* ». D'autres enquêtés en parlent aussi :

*« C'était vraiment le "CCAS Citadelle", où l'on se glorifiait de ne pas avoir besoin de la Ville pour travailler. »* (Un chef de service)

*« Le CCAS fait ce qu'il veut, du moment qu'il ne demande pas trop de fric et qu'il n'embête personne : voilà l'état des rapports avec la Ville à l'époque. Ce qui signifiait deux choses : il y avait une confiance qui nous était portée, mais également un désintérêt complet de la Ville pour tout ce qui était social. »* (Un ancien directeur général)

*« Quand je suis arrivé, je nous considérais comme faisant partie intégrante de la Ville [...], même si on est un EPA. Je me suis rendu compte, au fur et à mesure, que ce n'est pas le cas de tous mes collègues. » (Un agent)*

L'histoire reste ancrée dans les consciences collectives. D'après les différents témoignages que partagent les enquêtés, nous relevons un glissement de la place occupée. Là où le seul lien par le passé tenait au versement de la subvention, aujourd'hui, les services municipaux demandent plus de comptes. Un ancien directeur général, lors de son entretien, date ce passage autour de l'année 2004. En reprenant la frise chronologique<sup>57</sup>, nous observons que deux grands événements marquent cette année-là : une nouvelle organisation du CCAS et la mutualisation des TIC. Dans la délibération portant le projet d'organisation, il n'est pas fait état d'un rapprochement avec la Ville. À l'inverse, on peut lire dans la délibération sur la mutualisation : *« Depuis quelques années, l'évolution très rapide des technologies, le renouvellement des applicatifs et le recours [...] à des progiciels, ont conduit les deux collectivités à rechercher une mutualisation des compétences et un partage des services communs. Le regroupement des moyens humains du CCAS et de la Ville doit aboutir à une meilleure réactivité et à une optimisation des moyens techniques »* (Délibération du CCAS, 2004, p. 2.) C'est une des premières étapes qui marque l'ouverture vers la Ville. Nous ne considérons pas le transfert du service Petite enfance en 2002 et des Centres sociaux en 2003 comme faisant partie de ce mouvement, puisqu'il ne s'inscrit pas dans un véritable amalgame des deux entités : c'est un transfert sans mutualisation. Il convient enfin de noter que ces mécanismes se situent dans une période marquée par la présence d'un directeur général qui a mis en place le Pôle Vie sociale et Citoyenneté, qui fera l'objet d'une analyse plus poussée par la suite.

De nombreux agents ont réalisé quasiment l'intégralité de leur carrière au sein de l'institution. Nous avons pu en rencontrer lors de la phase préliminaire. C'est une deuxième explication qui éclaire les différents points de vue obtenus. Dans le dernier extrait que nous proposons, l'agent, récemment arrivé au moment de l'enquête, nous confie ne pas avoir la même perception que certains de ses collègues. Sa mission débute lorsque la mutualisation avec

---

<sup>57</sup> Voir la frise en Annexes, pp. 434-436.

plusieurs services de la Ville est en marche : des liens sont déjà tissés. Pour les agents qui ont connu le CCAS « *Citadelle* », le passage s'effectue plus difficilement. C'est pourquoi nous ressentons parfois une certaine méfiance. Un autre agent, arrivé plus récemment, donne sa vision :

*« Le CCAS est un EPA, mais du fait de son financement et de son statut, les décisions sont prises en partenariat avec la Ville. On ne peut pas faire sans. En plus, avec les services communs, on a une culture de l'intégration qui n'existe peut-être pas ailleurs. Par exemple, un service RH mis en commun, c'est important en termes de gestion. »* (Un chef de service)

Il poursuit plus loin dans l'entretien :

*« Au début, à la Ville, ils ne pensaient pas à nous. Là, je trouve que, systématiquement, on nous met dans les groupements de commande. On n'en a pas forcément le besoin, mais on est quand même pris en compte. Après, c'est sûr, on n'a pas le même poids que l'Agglo par exemple, mais c'est normal [...]. Forcément, par rapport à notre statut, étant donné que le maire est président, étant donné que la moitié de notre budget vient de la ville, on n'est pas sur un rapport d'égalité. On est autonome, mais on est bien un établissement communal. On est en lien avec eux. »* (Un chef de service)

Nous observons un "entre-deux" dans lequel se situe l'institution. Héritière d'un statut qui pèse encore, son rattachement à la Ville n'est pas total et l'inscrit dans une position intermédiaire qui ne donne pas une bonne lisibilité. L'organigramme laisse penser à un service communal traditionnel, alors que la forme EPA (CA, budget propre...) existe toujours. Cela crée une tension.

Un sous-chapitre entier sera consacré à l'héritage, pour mieux saisir encore ce passage. Nous interrogerons plus précisément le passé, pour savoir s'il constitue un frein ou favorise la mise en place de nouvelles politiques.

Lorsque nous avons eu suffisamment d'éléments sur cette perception, nous avons voulu investiguer de l'"autre côté du miroir", en interpellant les agents de la Ville sur l'idée qu'ils se faisaient de l'institution. Ils nous répondent :

*« La maison n'a pas beaucoup changé, la pyramide des âges est assez élevée : il n'y a pas de grands changements. Le rapprochement avec la Ville n'est pas fait. »* (Un agent de la Ville)

*« Les gens comme moi ne connaissent que très peu le CCAS finalement. On a une assez mauvaise image de lui. »* (Un agent de la Ville)

Du côté de ces deux agents, les jugements ne sont pas positifs sur le centre d'action sociale. La vice-présidente, proche des services de la Ville, partage ce constat :

*« Quand je suis arrivée dans les services, c'est vrai que j'ai perçu des tensions. Surtout au niveau des finances et des ressources humaines. C'est quelque chose que j'ai ressenti. Je ne vais pas parler d'antagonisme, ce serait un mot un peu fort, mais plutôt d'une Ville suspicieuse (est-ce le mot à utiliser ?) par rapport à notre fonctionnement. Depuis plus d'un an, je fais en sorte que cela disparaisse et que la confiance s'installe et s'instaure. »* (La vice-présidente)

Ce fait est d'ailleurs corroboré par les enquêtés passés d'une institution à l'autre (Ville ou CAGB, vers CCAS). Ils témoignent :

*« Tout le monde m'a dit : "Ah tu vas au CCAS... ?" Ils ont été surpris que je parte de l'Agglo pour venir ici [...]. Au début, je pensais que c'était juste une surprise comme ça. Mais finalement, il y en a qui ont vu ça comme un déclassement. Parce que pour les gens de l'extérieur, comme à la Ville par exemple, il y a beaucoup de passerelles possibles. Ils ne nous considèrent pas au niveau de*

*l'Agglo et de la Ville en termes de compétences, d'expertises, etc. »*

(Un directeur)

*« Quand j'ai dit que je venais ici, les gens m'ont regardé bizarrement. Un peu comme si je me faisais hara-kiri. »* (Un chef de service)

Nous pouvons expliquer cela par les approches différentes dans lesquelles évoluent la Ville, le CCAS et l'Agglomération. Un agent, venu de la CAGB, explique où se situent les différences :

*« Au CCAS, on est sur du fonctionnement, on gère du quotidien. Alors qu'à la Ville, et surtout à l'Agglo, on gère des projets, on refaçonne la ville, on l'inscrit dans un futur, on travaille plus sur la création, l'innovation, etc. Ici, on s'occupe du quotidien des gens. Après, il n'y a pas une administration plus noble que l'autre. Je pense qu'on fait un métier extrêmement noble, dans le sens où on est les seuls au niveau municipal à s'occuper des gens les plus fragiles, les plus vulnérables. Si on le ne faisait pas, personne ne le ferait. Mais ce n'est pas sexy... Ce qui est sexy, c'est de créer un tramway, de travailler au rapprochement Bourgogne-Franche-Comté, d'être visionnaire, de créer de l'emploi... On ne crée rien ici, si ce n'est du lien. »* (Un agent)

Nous reprenons à notre compte cette analyse, qui nous interpelle sur le cloisonnement des missions, et notamment sur l'inclusion du social dans la politique locale.

### A.2. Social = transversal ?

À travers le rapport avec la Ville, est soulevé le concept de transversalité. Certains estiment parfois que le social s'intègre dans tous les pans de la vie, tous les dispositifs, les services... Par exemple, le sport, la culture ou encore l'hygiène sont étroitement liés à ces questions, par l'intégration ou la création de liens qu'ils développent. Mais cette transversalité est-elle une réalité à Besançon ? Des élus d'autres délégations témoignent :

*« Je n'ai pas de lien avec le CCAS [...]. On a seize adjoints : éducation, culture, commerce... Et en parallèle, assez peu de liens entre eux, peu de discussions entre élus. Il y a aussi très peu de discussions entre techniciens. À la limite, j'ai l'impression que les élus sont plus ouverts que les techniciens. C'est vrai qu'ils changent pendant 6 ans, et des fois on tombe sur des techniciens qui sont là depuis 30 ans. [...] Honnêtement, c'est super compliqué, parce qu'on est constamment au milieu de batailles d'ego. Les gens considèrent qu'on va marcher sur leurs plates-bandes. » (Un adjoint au maire)*

*« Je n'ai pas tant de liens que ça avec le CCAS. On est sur des problématiques qui, normalement, devraient être tissées les unes aux autres, mais qui restent parallèles. [...] Même si le CCAS est à part, ça reste néanmoins l'argent de la Ville, et son fonctionnement aussi... Les salariés sont associés : il y a une emprise de la Ville en termes d'organisation. De toute façon, du moment qu'on est dans le questionnement du travail de chacun et dans de l'humain, j'imagine qu'à la Ville certains diront que c'est compliqué de travailler avec eux, qu'ils font leur petite vie là-bas. Et inversement, les salariés vivront comme des intrusions certaines personnes ou des comportements inadaptés. Mais je pense qu'on pourrait certainement beaucoup plus croiser les compétences des uns et des autres. » (Un adjoint au maire)*

*« [Le manque de transversalité est dû à] des raisons purement politiques : "Ne viens pas dans mon pré carré." Là, c'est juste idiot car on ne travaille pas pour le bien commun. C'est un peu le jeu de celui qui aura la plus grosse délégation. Si tu as un gros budget avec plein de gens en dessous, tu es plus costaud que celui qui a trois tondues et un petit budget. On tient à son truc. C'est compliqué aussi parce qu'il y a quelquefois un manque d'habitude de travail entre les services, qui se méfient un peu les uns des autres, un peu comme*

*les élus. Il faut faire attention à la façon dont on arrive dans la délégation de l'autre. Et quand on est élu, on a un peu la tête dans le guidon, même quand on part avec de bonnes intentions, quand on arrive à se voir entre adjoints et travailler sur des questions transversales, ce n'est pas facile. Tout ça fait qu'au bout du bout, chacun reste sur sa délégation. » (Un adjoint au maire)*

Deux paramètres ressortent à la lecture de ces passages. D'un côté, le manque de transversalité tiendrait à une question de personnes. Certains reconnaissent une « bataille d'ego ». Une approche globale, dans de tels rapports, s'avère pour le moins compliquée à construire. D'un autre côté, les services provoquent également ce cloisonnement. Au cours de nos observations, rares ont été les ponts que nous avons pu étudier entre les services du CCAS et ceux de la Ville. Nous posons l'hypothèse que ces deux variables entrent en corrélation, et créent une interdépendance.

La vice-présidente, première adjointe et coordinatrice des élus, reconnaît à son tour que certains méconnaissent l'institution :

*« J'ai présenté en municipalité notre projet, ses secteurs et ses actions. Je crois que ça a un peu sidéré mes collègues, qui ne s'attendaient pas à ce qu'il y ait autant de missions. Il n'y a pas eu tellement de questions, mais j'ai senti de la sidération. Voir tout ce que pouvait faire un CCAS. Je pense qu'il y a de l'étonnement. J'espère aujourd'hui qu'ils ne nous voient plus que par le biais de la subvention. C'est ça que je voulais démontrer. » (La vice-présidente)*

Au-delà de ces éléments, c'est aussi le statut de l'élu que nous interrogeons par le biais de la transversalité. Les politiques publiques devraient être généralistes. Pourtant, peu d'adjoints ou conseillers municipaux s'emparent réellement de problématiques "éloignées" de leurs délégations. Un adjoint le justifie :

*« Tant qu'il n'y aura pas un statut de l'élu, ce sera compliqué. À part certains qui ont de la chance et qui exercent une profession qui*



*leur permet d'être très présents, ou des retraités, pour des gens qui travaillent dans le privé ou qui ont une profession en usine (d'ailleurs il n'y en a pas, pas d'élus qui viennent vraiment du privé), on ne peut pas quitter son boulot et le reprendre six ans après. Il faudrait bosser à 100 % pour la collectivité, tous les jours, pour participer aux commissions de travail et faire avancer les choses. Sinon, je n'ai aucun espoir que ça marche, on a trop de représentations à faire, trop de commissions, trop de CA, de Copil... À un moment, ça ne peut plus s'empiler. Parce qu'à côté de ça, il faut bien qu'on vive ! C'est compliqué. » (Un adjoint au maire)*

Il poursuit :

*« S'il y a un reportage sur le fonctionnement d'un logement-foyer, je ne suis pas sûr que je le lise. Un moment, il faut choisir. Je suis aussi dans une logique de laisser mes collègues gérer le truc. Si en sport on me dit qu'il faut monter la subvention de tel club, je fais confiance. Je ne vais pas demander : "Tu es sûr qu'on donne 1 000 euros de plus ?" » (Un adjoint au maire)*

Cet adjoint témoigne de la charge des missions, au niveau de l'information à acquérir, des représentations à effectuer et des nombreuses réunions auxquelles il faut participer. C'est un véritable obstacle à la transversalité vécue au quotidien.

Pourtant, la recherche de la transversalité a été approchée, notamment par le biais de la création du Pôle Vie sociale et Citoyenneté. Nous allons décrire dans quelle mesure.

### A.3. Le Pôle Vie sociale et Citoyenneté

Le Pôle Vie sociale et Citoyenneté (PVSC) a vu le jour en 2003, sous l'impulsion du directeur général du CCAS de l'époque. Un agent nous livre quelques indications sur sa création :

*« Je travaillais avec le DGAS qui a créé ces deux pieds<sup>58</sup>. C'est avec lui qu'on l'a constitué. J'ai toujours pensé que ce modèle lui était propre, parce qu'il avait une volonté et une fougue [...]. Son successeur l'a fait survivre, mais ça a toujours été très compliqué, très dense. » (Un chef de service)*

Ce Pôle a été pensé pour réunir l'institution et certaines directions de la Ville dans une seule et même entité. Ce sont les directions des Solidarités, de l'Autonomie, du Handicap (du côté CCAS) et les directions Vie des quartiers, Emploi et Insertion, Tranquillité publique, Démocratie participative et Lutte contre les discriminations (du côté Ville), qui se retrouvent dans un bloc unique. Dans le bilan d'activité 2011, il est indiqué que le PVSC *« vise à favoriser le "mieux vivre ensemble" dans la Ville de Besançon et ses quartiers »* (Bilan d'activité, 2011, p.3). Ainsi, le lien et la cohésion sont unis.

Le PVSC permettait d'instaurer la transversalité des politiques sociales sur la commune et sortir le CCAS d'un certain isolement. Pourtant, il ne va pas perdurer et n'existe plus de nos jours. Il n'apparaît d'ailleurs pas sur l'organigramme de la Ville de Besançon. Chose révélatrice : les élus et les agents municipaux n'évoquent, à aucun moment dans leurs entretiens, ce pôle. Ce qui nous fait dire qu'il était acté administrativement, mais absent des consciences collectives. Par contre, en interne, certains font état de cette disparition :

*« Le rapprochement progressif vers la Ville s'est interrompu du fait de la disparition du Pôle. Pour moi, on était dans un cheminement depuis 2003, qui nous conduisait peu à peu à accepter qu'on ne soit pas le principal outil, mais un moyen de réaliser une politique sociale municipale. En clair, on allait vers une logique d'intégration progressive aux autres politiques de la ville (qui comprend déjà des politiques sociales, puisqu'il y a la politique petite enfance, la politique des quartiers...). On allait vraiment vers une disparition à court et moyen terme de l'outil en tant qu'outil. C'était tenable vis-à-vis des équipes. Et là, avec la disparition du PVSC (qui s'est fait*

---

<sup>58</sup> L'image des deux pieds renvoie au "double poste" : directeur général du CCAS et directeur général adjoint des services.

*sans motifs de fond), on est effectivement dans une période où on ne peut plus donner de lisibilité. » (Un directeur)*

*« Je ne sens pas, même au plan managérial, de nouvelles techniques pour piloter des équipes en proximité. Chose sur laquelle on avait pu prétendre, il y a quelques années, au sein du PVSC. » (Un directeur)*

Un agent mentionne plus largement ce rapprochement :

*« J'ai à l'idée quelque chose de très symbolique : le logo a évolué. Et de "CCAS de Besançon", c'est devenu "CCAS et Ville". Ça, pour moi, ça marquait bien le moment où enfin on pouvait se raccrocher. Se raccrocher et ne plus être que l'outil du social, travailler en partenariats forts avec les collègues de la Ville. Pour les élus, c'est facile. C'était plus compliqué pour les équipes du CCAS : il y avait cette crainte de perte d'identité. En tout cas, ça se ressentait comme ça. C'était aussi difficile pour les collègues de la Ville qui se demandaient qui sont ces gens qui viennent vers nous, ces travailleurs sociaux qui font un peu peur. » (Un agent)*

Pour ces enquêtés, le PVSC possédait une vraie valeur ajoutée. On parle d'« intégration », de « techniques de pilotage » ou encore de « proximité ». Nous voyons que ce pôle disposait d'un vrai écho auprès des directeurs, qui avaient saisi l'intérêt d'être rapprochés des autres directions. Cependant, aujourd'hui, cela ne correspond plus à une réalité. Il nous est difficile de donner des explications sur sa suppression devant le manque d'informations disponibles.

Un élément important ressort toutefois : la personnification du statut directeur général CCAS-DGAS Ville. Un agent révèle que cette posture était propre à la personnalité de l'ancien DG, mais ne convenait probablement pas à ses successeurs. Nous avons, par ce témoignage, peut-être un indice pour comprendre la fin du Pôle, même si nous restons très prudent quant à cette hypothèse.

Au regard de cette suppression et des éléments que nous avons mentionnés jusqu'ici, nous nous interrogeons sur la place du social dans la Ville de Besançon.

#### A.4. Quelle place pour le social ?

À la suite de la transversalité, nous nous demandons si le social peut avoir une place particulière au sein de la politique communale ? Ou, au contraire, est-il diffus ? Plusieurs enquêtés nous livrent leurs réflexions :

*« Tout le monde vous dira que le social est dans tout [...]. Dès qu'on met un débat sur cette question, on a l'impression qu'on touche à quelque chose d'intouchable. Or, ce n'est pas forcément remettre en cause la politique sociale, mais la penser et agir dessus, voire même qu'elle soit plus efficiente. Il n'y a pas de mal, mais tout de suite, il y a quelque chose de l'ordre de : "On ne touche pas." voire même : "On n'en parle pas." Il faudra qu'on en sorte, parce que c'est idiot. »*  
(Un élu)

*« Pour [le maire], c'est une évidence que la question sociale est première. En disant cela, elle appartient à tous. Et c'est dans la proximité et dans la réponse à l'utilisateur qu'elle se traite. »* (Un agent)

*« Le social est présent dans beaucoup d'actions et beaucoup de choses qui peuvent être développées au niveau municipal, mais pas que. Quand on réfléchit à l'accueil de la petite enfance, aux crèches, au sport pour tous, quand on réfléchit à l'accès à la culture, aux problèmes de déplacements et de mobilité dans la ville, à l'aménagement, à chaque fois, il y a une dimension sociale qui peut être là, qui peut être mise en avant. »* (Un élu)

Selon ces enquêtés, le social innoverait l'ensemble des politiques locales : il ne serait l'apanage de personne. Paradoxalement, dans beaucoup d'entretiens et d'échanges informels, on le compare à la culture, et parfois à d'autres services. Beaucoup pensent qu'il dépasse les frontières, mais il y a une mise en tension : entre une représentation d'un CCAS (tête de pont

du social sur la commune) et la réalité, un écart se fait sentir. Cela rejoint la place de la structure et de ses missions dans la politique municipale.

Notre analyse porte également sur le "coût" des politiques sociales. Les agents et les directeurs du CCAS estiment couler sous la pression des contraintes financières et budgétaires, et pensent dans le même temps que d'autres délégations n'ont pas les mêmes impératifs. Certains l'expliquent :

*« Dire qu'on coûte, c'est une ineptie ! C'est l'essence même du boulot. Il y a certains postes qui sont là pour amener de l'argent, mais les autres... C'est comme si on disait que les Ressources humaines (RH) coûtent les 80 millions que coûte la politique RH de la Ville. C'est une idiotie de dire ça ! » (Un agent)*

*« On parle beaucoup du coût du social... C'est une nouveauté. Jamais on n'en avait parlé avant. En tout cas, pas plus que le coût des espaces verts, de la culture, etc. Maintenant, on parle du coût. Mais la voirie, c'est à la charge entière de la collectivité, et ça ne pose pas de questions ! Par contre, le CCAS, il devrait être autonome, ne plus émarger au budget de la Ville. La voirie, on ne lui demande pas d'arriver à l'équilibre : ils ont un budget, une subvention annuelle, et on monte des projets avec ce qu'on a. Ce ne sont pas les mêmes logiques ! » (Un travailleur social)*

Finalement, la place ne serait posée qu'en termes de coûts économiques. Nous nous focalisons sur cet aspect, bien que ce ne soit pas une réalité forcément partagée par tous les enquêtés. Toutefois, la question budgétaire revient régulièrement : une partie de l'activité de la direction Autonomie se trouve en situation de concurrence et le langage de quelques-uns relève de la terminologie gestionnaire.

Cette vision paraît récente. Le travailleur social cité a effectué sa carrière au sein de la structure, il a pu "éprouver" l'évolution. Cette dernière résulte, entre autres, de l'arrivée de la Nouvelle gestion publique au sein de l'institution. Nous avons vu, avec le politiste Pierre Muller dans la première partie, qu'il existerait une « réarticulation du social et de l'économique, avec

*l'affirmation d'une norme de limitation des dépenses sociales dans un contexte de changement des politiques macro-économiques* » (Muller, 1990, p. 114). Nous ne sommes pas au niveau d'une politique macro-économique, mais cette nouvelle articulation s'observe localement. En remettant en contexte avec l'histoire telle qu'elle nous a été contée par les enquêtés, le mouvement de rapprochement vers la Ville prend son sens. Une nuance est cependant à apporter. Même si beaucoup d'enquêtés expriment le même ressenti, nous observons, à notre niveau, un maintien de la subvention à périmètre constant. Le maire-président, lors de notre entretien, l'explique :

*« Pour l'instant, on n'a pas baissé les subventions à périmètre égal. Il y a des choses qu'on a retiré, qu'on a transféré, entre autres au Département, mais à compétence égale, on n'a pas baissé le montant de la subvention. Ce qui pour nous est important. »* (Le maire-président)

La subvention n'est pas maintenue en valeur absolue mais reste à hauteur de 50 % du budget total.

Nous allons, pour terminer ce sous-chapitre, étudier les rapports entre CCAS et Villes qui ont composé notre panel, et voir dans quelle mesure ces conflits existent ailleurs.

#### A.5. Des observations hétérogènes

Lors de la comparaison territoriale, nous avons pu échanger avec les différents directeurs sur les relations qu'ils entretenaient avec leurs communes de rattachement. Voici une sélection de leurs témoignages :

*« Depuis une dizaine d'années, je ne suis pas que directeur, mais j'ai aussi des missions sur la Ville. Je m'occupe de la petite enfance, de la santé publique et du logement. C'est bien l'idée de ramener l'ensemble de l'action pour l'action sociale. En revanche, je n'ai pas la politique de la ville avec le contrat de ville, et les missions au niveau de la Métropole sur l'insertion professionnelle qui ne sont pas dans ce giron-là. Il y a une tentative de rassemblement de*

*l'action sociale qui n'est pas totalement aboutie malgré tout. La Ville l'a toujours tenté, parce que les DGS n'avaient pas trop envie d'avoir un concurrent en tant que directeur de CCAS. Les relations sont un peu ambiguës. À la fois, nous ne sommes pas toujours inclus dans des procédures communes et mutualisées ; et en même temps, on voudrait que le CCAS soit complètement un service de la Ville. L'organigramme Ville et Métropole est présenté avec le centre d'action sociale inclus, mais avec une couleur différente... C'est un peu ça le compromis. On n'est pas complètement clair. » (Un directeur de CCAS de France)*

*« Il n'y a pas de rapport hiérarchique formel, mais il existe quand même. Le CCAS est en grande partie subventionné par la Ville, et c'est là que ça se joue [...]. L'institution était sanctuarisée, mais ce n'est plus le cas : l'année dernière, on nous a sucré 5 % de la subvention et encore 5 % cette année. Plus du tout sanctuarisée... Ce sont des choix politiques ! » (Un directeur de CCAS de France)*

*« Est-ce que nous sommes inclus dans la politique sociale de la Ville ? Oui. Je distingue bien "Politique de la Ville" avec la DSU et des orientations politiques en matière sociale. Nous sommes bien un élément à part entière. Après, nous avons notre propre fonctionnement, notre propre identité, notre CA, nos orientations politiques. On est dehors-dedans. Donc oui, nous sommes l'opérateur de la Ville en matière d'action sociale, nous sommes reconnus, repérés, identifiés, sollicités. Pour toutes les questions sociales, nous avons la chance d'avoir une élue qui dit que notre place est centrale. » (Un directeur de CCAS de France)*

En fonction des territoires, la perception que les directeurs ont des relations avec les Villes diffère. Toutefois, plusieurs variables bisontines se retrouvent ailleurs. Tout d'abord, les CCAS ne sont plus des EPA totalement détachés des communes : ils possèdent de nombreux liens avec ces dernières (politiques, voire même hiérarchiques). Ensuite, nous sentons une prééminence des Villes sur les institutions. Aucun directeur ne consent avoir tous les rôles du

pouvoir, et on s'en remet à la volonté du maire, président de droit, pour définir les orientations. Le double pilotage est central pour chacun. Enfin, et cela découle des deux premiers points, la place vis-à-vis des Villes n'est que rarement actée. Les enquêtés évoquent le « *dedans-dehors* » ou encore le manque de clarté.

Nous avons pu interroger un responsable de l'UNCCAS qui relève ces trois constats à grande échelle :

*« Dans les grandes villes, il y a des questionnements autour de la place du directeur du CCAS (en tant qu'EPA) avec la Direction générale des Services (DGS) de la Ville. Ce sont des liens qui ne se voient pas forcément, ils ne sont pas toujours faciles... C'est complexe. Nous, ce qu'on dit à l'UNCCAS, c'est qu'il y a une vraie spécificité. S'il y a un DG, ce n'est pas pour rien ! Surtout quand il y a la gestion de beaucoup de services ou d'établissements. Il y a une vraie raison d'être. Après, on doit faire aussi avec le principe de réalité : en fonction des communes, il peut y avoir des velléités. Mais il ne faut pas noyer la direction du CCAS dans la DGS de la Ville, ou la considérer comme un service de la Ville. C'est un peu plus compliqué. C'est la réalité, c'est comme ça. »* (Un responsable de l'UNCCAS)

Pour conclure, nous considérons, dans notre développement, la Ville comme partenaire, même si nous modérons notre propos : la relation se situe bien au-delà du partenariat. Le deuxième sous-chapitre prend en compte l'autre institution ayant des liens incontournables avec le CCAS : le conseil départemental.

## **B. Les relations avec le conseil départemental**

Les relations avec les services de la Ville apparaissent d'ordre politique, gestionnaire et budgétaire. Selon le graphique présenté en page 30, le département participe à hauteur de 11 %



du budget total en 2014. Quels sont, dans ce cas, les liens qui unissent le CCAS et le Conseil départemental ? Sont-ils les mêmes qu'avec la commune ?

### B.1. Des places définies par la loi

Selon le CASF, le département est le chef de file de l'action sociale. Dans la première partie de ce manuscrit, nous avons décrit les grands mouvements des actes de décentralisation, intronisant en 2004 les rôles. Pour reprendre à nouveau les termes de Lafore, c'est l'action sociale qui connaît, à cette époque, la décentralisation la plus poussée. Le département devient le chef d'orchestre sur le territoire : on y voit le « *département providence* » (Lafore, 2004, p. 3).

Il n'y a pas de consensus. Jean-Bernard Auby montre, par exemple, que l'expérience avec des chefs de file est inopérante (Auby, *in* Fourel et Malochet, 2013). La loi reconnaît les "pleins pouvoirs" en matière sociale au département, parfois au détriment d'autres institutions concernées par ces problématiques. Une impression de mise sous tutelle peut alors se faire sentir.

Nous l'avons vu, le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. La loi voit ainsi l'entité communale comme l'animateur et l'assembleur des différents partenaires sur le territoire.

Le législateur a défini les attributions et les rôles de chacun, mais cela ne permet pas, selon nous, de différencier suffisamment les deux institutions. Face à un chef de file qui définit et met en œuvre la politique d'action sociale par le biais de son schéma départemental, comment l'institution communale peut-elle se placer pour animer son action de prévention et de développement ?

Cela va de soi, la Ville se situe sur le territoire départemental. Les deux entités et leurs attributions respectives se télescopent sur un même secteur. À la suite de ces premiers éléments législatifs, nous présenterons, dans ce sous-chapitre, l'état des relations entre le Département du Doubs et le CCAS de Besançon. Puis, toujours dans une perspective de comparaison

territoriale, nous interrogerons d'autres structures pour établir si les difficultés bisontines se retrouvent ailleurs.

## B.2. Des positions en tension

Plusieurs enquêtés partagent leurs ressentis quant aux relations Département-CCAS :

*« Pour les agents du Département, selon les problématiques, nous ne sommes pas du tout vus comme partenaires. Ils font leur projet dans leur coin : ils ont lancé une réflexion globale sur la réorganisation du pôle bisontin, nous n'avons été associés à rien du tout. On a même moins d'informations que nos propres agents. On ne peut pas vraiment dire qu'on est partenaires. Ils ont leur conception des choses, ils nous la posent, ils nous font penser que c'est nous qui avons décidé ça, et c'est tout. Je pense qu'ils aimeraient bien piloter toutes nos équipes, mais sans les coûts. Leur rêve secret : que nous mettions à disposition nos agents le temps qu'ils partent à la retraite, pendant 5-10-15 ans. L'ensemble de ces forces-là, ils veulent les diriger comme ils l'entendent, sur tous les quartiers. Comme ça, ils n'ont pas la gestion, mais ils ont davantage d'équipes. Ça, c'est le rêve secret. On est vraiment dans un jeu, il n'y a pas de politique identifiée, il n'y a rien ! » (Un directeur)*

*« Ma vision c'est qu'il ne faut pas lutter contre [le conseil départemental] sur ce qu'ils veulent faire. On ne gagnera pas à s'opposer et à vouloir faire la même chose qu'eux. » (Un chef de service)*

*« C'est toujours pareil avec le département, il y a le CCAS qui est opérateur, et le CCAS qui est partenaire. En tant qu'opérateur, on gère des compétences pour le compte du département ; en tant que partenaire, par exemple avec les ASQ, c'est du partenariat. Mais on ne doit pas être la remorque du département. » (Un directeur)*

*« À la limite, que le département se débrouille. Ça ne sert à rien que nous soyons là. C'est un peu un déni de légitimité aussi. Est-ce qu'il y a de la revanche ? Je ne saurais le mesurer. Il y a 10-15 ans, nous étions forts, importants, et peut-être un peu arrogants par rapport au Conseil départemental... On paie sûrement ces effets-là. »* (Un directeur)

*« C'est clair que s'il n'y a pas de choses fortes, le CCAS va être "bouffé" par le Conseil départemental. Lui, il n'a pas de soucis. Les orientations, il les a, il les connaît. »* (Un représentant syndical)

Pour tous ces enquêtés, il existe un vrai problème de positionnement vis-à-vis du département. Les relations apparaissent plus que jamais en tension. Un agent de l'État le constate également à son niveau :

*« Au niveau des compétences [du CCAS et du Conseil départemental], il y a parfois quelques difficultés de frontière. Où [celle-ci] se situe-t-elle ? Qui fait quoi ? Cela mérite une clarification. Et c'est exprimé de part et d'autre. Je pense que c'est encore d'actualité. Pour l'État, qui met en œuvre des politiques sociales, il faut savoir qui va intervenir. »* (Un cadre de direction de l'État)

Cette idée s'exprime de part et d'autre : du point de vue de l'enquêté du Département, le constat est le même. La tension se remarque aussi :

*« Nous, Département, il faut tenir compte de l'affectif, ou au moins de la culture et de l'histoire bisontine. Autrement, on ne se comprend pas, et ça devient compliqué. Les relations avec le CCAS sont difficiles à cause de ça. Parce qu'il y a ce double mouvement de réduction de moyens pour eux, et de moyens donnés par la décentralisation aux Départements. Il y a le risque de donner l'impression qu'une collectivité néglige, méprise l'autre. Même si ça n'a jamais été le cas jusque-là. Le Département doit tenir compte de*

*l'histoire, de l'actualité et du savoir-faire de Besançon. On ne retrouve pas ce problème ailleurs, il est très spécifique à la Ville de Besançon. Il faut faire avec. »* (Un cadre de direction du Département)

Nous estimons qu'un conflit existe entre le Conseil départemental et le CCAS. Ce terme est actuellement perçu de façon péjorative. Simmel analysait déjà qu'« [il] doit absolument être considéré comme une socialisation. Dans les faits, ce sont [ses] causes, la haine et l'envie, la misère et la convoitise, qui sont véritablement l'élément de la dissociation » (Simmel, 1995, p. 19). Il estimait que les sociétés existent par les conflits qu'elles provoquent. Et, plus qu'une séparation, cette situation fédère autour d'un même processus : «*Il est en fait un mouvement de protection contre le dualisme qui sépare, et une voie qui mènera à une sorte d'unité, quelle qu'elle soit* » (ibid.). Simmel poursuit en estimant que ce serait une « *erreur de penser [qu'une partie] ruinerait ce que l'autre construit, et que ce qui demeure à la fin est le résultat de sa soustraction (alors qu'en réalité il serait plus juste de parler d'addition)* » (ibid., p. 22). De façon pratique, l'auteur éclaire le conflit que nous révélons entre ces deux institutions. Eu égard à cette théorie, nous proposons quatre analyses en tenant compte du contexte actuel et de notre objet de recherche.

Premièrement, tout comme pour la relation avec la Ville de Besançon, l'histoire constitue un poids. Plusieurs enquêtés le relatent d'ailleurs. Avant les actes de décentralisation de 1983 et 2004, le CCAS était le seul opérateur sur son territoire, si nous exceptons l'État. L'institution n'était pas une "citadelle" uniquement vis-à-vis de la Ville, mais aussi plus largement pour tous ses partenaires : d'une politique gérée en vase clos, l'institution communale est passée "sous" l'égide du Conseil départemental. Nous nommons à nouveau cette évolution le passage du "faire seul" au "faire avec". Pour lui, c'est une façon inédite d'appréhender la construction des politiques sociales locales.

Le deuxième élément que nous mettons au jour tient au manque de clarté de la loi, comme nous l'avons mentionné précédemment. Un directeur prend l'image de la remorque, en souhaitant ne pas être celle du Département. Cette métaphore est représentative de l'impression partagée par les enquêtés que nous avons rencontrés : la structure communale se situe dans une position de suiveur, de disciple, là où elle aimerait être un partenaire à part, voire le principal. Des enquêtés constatent qu'ils "copient" même parfois leur homologue :

« *Je ne sais pas qui fait l'évaluation et qui dit qu'il faut travailler en proximité, qu'il faut se mettre sur un champ similaire au Conseil départemental. Mais nous sommes trop en juxtaposition. Dommage !* » (Un chef de service)

Cependant, et nous reviendrons sur ce point plus longuement dans la suite de notre manuscrit, le Département n'est pas hostile à un rééquilibrage des forces. Nous avons pu apprendre, de façon informelle et hors entretiens, que des tentatives de rapprochement ont déjà vu le jour, par le biais de conventions ou de feuilles de route. Celles-ci n'ont pour l'instant pas abouti à un apaisement des relations.

Le troisième point qui expliquerait la difficulté des liens entre les deux entités, tient à une question de personnes. Tout comme pour les relations avec la Ville, la personnification des fonctions nuit au bon développement. Il nous a été difficile d'obtenir des éléments tangibles dans les entretiens sur ces faits, alors qu'en mode informel, ils sont souvent évoqués. Les ponts professionnels entre le Conseil départemental et la Ville de Besançon sont courants : plusieurs techniciens effectuent des allers et retours entre les deux entités. De véritables stratégies se mettent ainsi en place, comme le montrent, entre autres, Crozier et Friedberg (Crozier et Friedberg, 1981), après avoir étudié le fonctionnement d'autres organisations.

Enfin, la dernière difficulté que nous pouvons souligner, et qui concerne plus directement la période de notre recherche, tient aux mouvements législatifs annoncés : dès l'été 2014, le gouvernement Valls II (25 août 2014 à aujourd'hui) annonce que, dans le cadre de ce qui est nommé couramment le "troisième acte de décentralisation", les départements pourraient être supprimés. Longtemps, la compétence sociale a été en débat, voire même appelée « *la patate chaude* »<sup>59</sup>. Cela crée un flou supplémentaire pour les agents. Un directeur témoigne de l'instabilité qu'il observe :

---

<sup>59</sup> Au cours du premier semestre 2015, de nombreux articles sont parus dans des revues spécialisées. Ils faisaient état d'un manque d'intérêt pour la question sociale, dans le cas où les Départements viendraient à être supprimés. Aucun niveau de collectivités (Régions, Intercommunalités...) ne souhaitait obtenir cette compétence.

*« J'ai envie de parler de la réforme des collectivités locales, avec des allers et retours sur la suppression des Départements. Dès lors, quelle place pour l'intercommunalité sociale ? Finalement, on conforte les Départements, donc plus de politiques sociales dans les villes. Ce sont des éléments extrêmement impactants qui ne sont pas encore figés. Nous nous trouvons dans une période de crise, par instabilité parlementaire. » (Un directeur)*

Le concept de conflit nous permet de penser différemment la relation unissant les deux institutions. Ce stade n'est pas dépassé du fait du manque de connaissance réciproque. Nous développons cette idée dans la prochaine section.

### B.3. Une méconnaissance réciproque des projets

Bien que travaillant tous les deux sur la question sociale locale, et intervenant auprès de publics similaires, nous constatons qu'une méconnaissance réciproque entrave le bon partenariat qui devrait exister entre les deux entités. L'enquête du Conseil départemental nous indique :

*« Mon souci, aujourd'hui, c'est de savoir ce que la Ville de Besançon veut mettre dans son action. Je vous dis ça, ce n'est pas pour renvoyer la balle, mais je ne sais pas dire, au regard des budgets contraints, ce que Besançon – mise à part son action obligatoire mais résiduelle : l'ABS et la domiciliation – veut maintenir comme moyens pour son action. Ça appartient à la Ville de nous dire, et nous on s'adaptera. Mais en ce moment, c'est un peu une période de flottement en termes de moyens. Sur le principe de coopération de nos compétences respectives, on a pu identifier le profit de la simplification du parcours des usagers, on commence à y voir clair. Mais là où l'on y voit moins clair, c'est sur les moyens. Nous, nos moyens sont votés ; jusqu'à présent, on arrive à les maintenir et on travaille à leur efficacité. Mais du côté de la Ville, c'est beaucoup moins clair. » (Un cadre de direction du Conseil départemental)*

Cet enquêté explique que le Conseil départemental attend de la Ville qu'elle se positionne sur sa volonté politique, pour s'y conformer. À l'inverse, et paradoxalement, les agents de la Ville sont, eux aussi, en attente d'informations de leurs homologues :

*« C'est une politique au fil de l'eau... On suit le mouvement, selon les événements, selon les politiques. Je pense en particulier à la politique du logement, on n'en parle pas beaucoup au niveau du Département. Mais elle a un gros impact chez nous, parce qu'on a beaucoup d'outils. Là, ils ont supprimé tous les dispositifs et les ont retransformés en appels à projets. Dont un qui s'appelle "Logement durable accompagné". En gros, on ne finance plus les opérateurs comme gestionnaires de logement, mais uniquement sur leur accompagnement. Mais on ne sait pas sur les bases de quoi ! » (Un directeur)*

*« Il y a une alternance politique qui vient d'avoir lieu. C'est plutôt silence radio complet aujourd'hui sur le département. On ne sait pas... » (Un chef de service)*

Nous le rappelons, notre étude est "en mouvement". Lors de notre période de recherche, les élections départementales sont venues bousculer la donne sur le territoire bisontin : l'alternance a amené une nouvelle équipe à prendre en charge l'exécutif. L'attente formulée dans le deuxième extrait d'entretien concerne directement ce fait. Un an après l'échéance, au moment de rédiger ce manuscrit, les informations concernant le nouveau positionnement du Conseil départemental ne sont toujours pas clairement définies. Ce qui renforce ce sentiment.

Au-delà de la méconnaissance des projets respectifs, c'est une impression d'attente mutuelle qui se dessine. Nous avons pu nous procurer le schéma directeur d'organisation sociale et médico-sociale du Pôle Solidarités et cohésion sociale du Département du Doubs. Intitulé *Solidaires au service de l'autonomie de tous*, il concerne la période 2013-2017. Dans ce document, nous ne trouvons qu'une fois l'occurrence "CCAS", dans le passage concernant le territoire. Il est indiqué que : *« La place des CMS est centrale dans l'organisation des acteurs, parmi lesquels en premier lieu les CCAS et les CIAS qui constituent, là où ils existent, une*

*pierre angulaire du développement social local, en lien étroit avec le Département » (Schéma départemental de l'action sociale, 2013, p. 4.)*

Deux réalités s'appliquent à ce passage : d'un côté, le Département reconnaît à l'institution communale sa place et sa fonction dans la construction de la politique locale, en la considérant comme une «  *pierre angulaire*  » ; d'un autre côté, il est bien précisé que ce sont les Centres médico-sociaux (antennes sociales du département) qui détiennent une place centrale dans l'organisation des acteurs, ce qui signifie que les partenaires ne viennent qu'en complément.

Cette situation particulière amène son lot de conséquences. C'est l'enquête du Conseil départemental qui nous le décrit :

*« Le social, depuis l'après-guerre, s'est constitué par accumulations progressives de différents dispositifs, qui sont venus se cumuler les uns aux autres, souvent dans les mêmes champs d'action. Et cette accumulation, ce mille-feuille (ce terme est à la mode et il est bien là) provoque aujourd'hui un paysage qui est assez illisible. Le social, ce sont des dispositifs très complexes, très techniques, des sigles, des acronymes... Le président veut que nous travaillions à la simplification de l'action. » (Un cadre de direction du Conseil départemental)*

Un travailleur social le constate au niveau de la structure communale :

*« Il y a plein de dispositifs montés les uns après les autres, sans vraiment de cohérence d'ensemble. Même si, finalement, il y en a une car c'est validé, mais sans un axe fort sur lequel on pourrait se baser. C'est vraiment né d'opportunités et d'appels à projets, de partenariats existants qu'on a pu formaliser. » (Un travailleur social)*

Le premier extrait, mis en corrélation du second, montre que l'action sociale résulte parfois d'empilements. Sur un territoire comme celui de Besançon, l'intervention devient



illisible pour le quidam ou la personne qui formule une demande. Le manque de cohérence résulte lui aussi de cette méconnaissance réciproque. Au-delà de ces éléments, nous interrogeons l'existence d'un territoire pertinent : le CCAS ou le Département sont-ils l'un ou l'autre plus adéquat pour intervenir à Besançon ?

#### B.4. La question du territoire pertinent

Pour beaucoup, seul le département constitue le territoire idoine en termes d'action sociale. Le 13 novembre 2014, un symposium s'est tenu à Paris, organisé par l'ODAS. Ayant pour thème le bilan et les perspectives des trente ans de la décentralisation, il ressortait clairement que le Département semblait le plus apte à gérer cette problématique locale. Un intervenant rappellera d'ailleurs son « *rôle décisif* ».

La question d'un échelon d'intervention optimale renvoie d'abord à l'égalité de traitement et de droits. Tout comme le philosophe Jean-Jacques Sarfati le souligne, le concept d'égalité est au cœur des interrogations : « *Ceux qui évoquent l'existence de l'égalité devant les talents, l'égalité des chances, l'égalité entre hommes et femmes ou l'égalité mathématique se trompent-ils et nous trompent-ils afin d'occulter la réalité d'un monde inégal ?* » (Sarfati, 2012, p. 55.) De même, cela peut se poser pour les territoires d'intervention de l'action sociale. Lors d'une table ronde organisée par l'UNCCAS le 29 septembre 2015 à Paris, les réformes territoriales ont été abordées. Plusieurs intervenants, et par la suite des auditeurs, appelaient au maintien des départements dans un souci justement d'égalité.

Cependant, l'égalité des territoires apparaît comme un leurre. Nous préférons le terme d'*équité territoriale*. Invoquer l'égalité, c'est oublier les disparités évidentes constituées par les spécificités locales. Nous avons cherché d'ores et déjà à montrer dans quelle mesure ces dernières agissaient sur le processus d'innovation, au même titre que les contextes exogènes. Réduire l'analyse à la seule égalité serait alors un raccourci rapide. En allant plus loin, l'équité prend en considération ces diversités. Pour l'étayer, nous reprenons à notre compte le développement de Moine et Sorita autour de la multiplicité des lieux, que nous avons déjà traité dans la première partie (Moine et Sorita, 2015). Ces auteurs signalent qu'avec une telle hétérogénéité, il devient difficile d'« *évaluer les besoins contextualisés des habitants* » (*ibid.*, p. 114.) Envisager l'équité plutôt que l'égalité nous permet de pallier en partie ce problème.

La pertinence et l'égalité des territoires a nourri le débat sur la suppression des Départements lors du projet de loi NOTRe. Fallait-il faire disparaître cet échelon ? Considéré comme le plus approprié, il ne se situe ni trop en proximité pour prendre un recul nécessaire, ni trop éloigné pour rester proche du public. Mais cette proximité est-elle suffisante ? Et comment le Département aborde-t-il les disparités entre le rural et l'urbain par exemple ?

Un observateur estime que le Département ne répond pas de façon équilibrée à tous ses administrés :

*« Au CCAS, on a cherché à combler les insuffisances du Département sur le territoire. Ce qui a comme étrange conséquence de faire qu'un Bisontin est moins bien traité par le Département qu'un non-Bisontin. »* (Un directeur)

La pertinence ne se résout pas simplement en définissant un échelon. Il reste toujours des "vides", que nous appelons "zones grises", pour reprendre les termes de Robert Castel (Castel, 2009).

Nous revenons au problème de l'accumulation des interventions sur un même territoire. Le Département s'effaçant au profit du CCAS sur le territoire bisontin, il est possible de percevoir de vraies différences de traitement.

De plus, il existe un découpage par publics entre les deux entités. Celui-ci ne présente néanmoins pas de réalité empirique. L'agent du Conseil départemental abonde en ce sens :

*« Depuis une dizaine d'années, la Ville s'occupe des isolés et le Département des familles, parce qu'il y a la PMI. Mais aujourd'hui, ça n'a plus de sens. Au regard des compositions, décompositions, recompositions familiales... Je veux dire : qu'est-ce qu'être isolé familialement, ou être isolé en cohabitation ? Tout ça est extrêmement fluctuant. »* (Un cadre de direction du Conseil départemental)

Ce découpage nous interpelle, à la suite de cet extrait. Séparer les interventions uniquement en fonction du positionnement familial de la personne paraît réducteur. Un agent nous le dit, hors temps de l'enregistrement de l'entretien :

*« Cette séparation n'a aucun sens ! Comment le président du Conseil départemental va-t-il pouvoir dire qu'il ne s'occupe pas des isolés sur son territoire ? »* (Un chef de service)

C'est un problème à la fois de découpage territorial et de découpage par publics que nous constatons. Pourtant, au Conseil départemental, l'action communale est reconnue :

*« La compétence de la Ville, c'est ce qu'on sait moins bien faire : l'urgence, les publics sans domiciliation (ce que fait le SAAS), l'accueil de façon générale et l'aide à la subsistance. Ça, c'est quand même la compétence et l'expertise de la Ville. Nous, nous sommes dans l'accompagnement des parcours, quand il y a récurrence de la complexité des problèmes, on essaie d'y voir clair, de débrouiller les situations, de gérer de façon un peu globale les différentes problématiques posées. »* (Un cadre de direction du Conseil départemental)

Au-delà des tensions que nous relevons, cet agent reconnaît de vraies capacités au CCAS. Nous reviendrons d'ailleurs plus longuement sur le positionnement et l'expertise reconnue de la Ville.

Pour mieux comprendre la problématique des frontières de compétences, nous proposons deux exemples qui nous semblent significatifs : les ASQ et le RSA.

### B.5. Deux exemples significatifs : les ASQ et le RSA

#### B.5.1. ASQ et CMS

Les ASQ naissent à la suite d'une réflexion qui prône le besoin de proximité. Selon le projet, l'intérêt est d'être plus visible pour toucher de nouveaux publics. Un découpage par quartiers

est effectué, et chacun bénéficie d'une structure *ad hoc*<sup>60</sup>. Toutefois, le Département possède déjà des CMS sur le territoire bisontin. Selon nos observations, nous ne pouvons guère constater de liens entre ces structures. Elles proposent des accueils ouverts, et s'occupent *in fine* de publics spécifiques : isolés pour la Ville et familles pour le Département. Une des ASQ se trouve "collée" au CMS : une simple cloison les sépare. C'est, à notre avis, un fait révélateur. La vice-présidente exprime son point de vue sur cela :

*« Il y a une vraie réflexion à mener sur cette cloison qui sépare le CMS de l'antenne sociale. »* (La vice-présidente du CCAS)

Bien qu'un projet de regroupement existe à l'heure actuelle, la disposition reste révélatrice. Lors de notre observation dans cette ASQ, certaines personnes sont venues demander conseil et ont été réorientées vers le CMS, car leur situation ne relevait pas de l'isolement. Cela prouve que, pour le public, la séparation n'a pas de sens pratique. L'agent du Conseil départemental s'interroge aussi :

*« Est-on capable aujourd'hui, sur différents quartiers, de se mettre ensemble, d'avoir non pas un guichet mais une porte commune avec des capacités d'accueil communes ? Et que, derrière cet accueil, il y ait des dispositifs réels et réactifs, qui soient portés par la Ville, en direction des personnes les plus en difficultés, quelles que soient leurs situations. Voilà les sujets sur lesquels on réfléchit aujourd'hui. »* (Un cadre de direction du Conseil départemental)

Toutefois, du côté du CCAS, tout n'est pas encore acté :

*« Je pense qu'il faut attendre davantage du Département. Le problème, c'est que, techniquement, il veut aussi être la porte d'entrée unique et simplifiée sur l'ensemble des quartiers. Y compris sur le pôle bisontin, dont il parle de restructurer l'accueil. Ça ne*

---

<sup>60</sup> Voir carte p. 29.

*laisse aucune place au modèle de l'ASQ, très clairement. » (Un directeur)*

Cette réflexion, couplée au « *rêve secret de [l']homologue* » de "récupérer" les agents communaux, révèle combien le rapprochement entre les deux entités sera complexe.

### *B.5.2. Le RSA*

En 1968, le BAS de Besançon, sous l'impulsion d'Henri Huot, voit la création du Minimum social garanti (MSG). Une anecdote aurait provoqué cette création, racontée par le maire de Besançon lors de notre entretien :

*« Henri Huot m'a expliqué lui-même pourquoi lui était venue cette idée : dans une boucherie à Battant<sup>61</sup>, il voyait une personne âgée qui se cachait, qui laissait passer le monde devant elle. Cette personne n'osait pas montrer ses bons dons par l'assistance. Henri Huot a dit : "Plus jamais ça !" Et il a créé le MSG. C'était effectivement quelque chose d'assez nouveau à l'époque. » (Le maire de Besançon)*

Le MSG devient la première allocation municipale monétaire versée aux personnes, dans le but de refuser l'assistantat (dans le sens où les personnes savent ce qu'elles doivent faire avec ce qu'elles ont). Pour beaucoup de Bisontins, ce dispositif n'est autre que l'ancêtre du RMI, puis du RSA. Même si ce fait est controversé pour certains, cela est encore ancré dans les consciences collectives. D'ailleurs, un fait confère plus de résonance à l'histoire : Michel Rocard, qui a mis en place le RMI au niveau national, est venu à Besançon étudier l'outil.

Notre intention n'est pas de chercher si cette anecdote relève du mythe ou si elle est vraie. Ce que nous voulons avancer, c'est que la représentation collective joue un rôle.

---

<sup>61</sup> Battant est un quartier du Centre-ville de Besançon.

À ce sujet, le CCAS traite les dossiers de RSA des personnes isolées, après qu'une convention ait été signée entre les deux entités. Cependant, le Département a décidé, courant 2015, de recentrer son activité : il fait le vœu de reprendre l'intégralité des publics bénéficiant de ce revenu. L'agent du Conseil départemental témoigne :

*« On est en train d'en sortir. À un moment, on pensait les choses en termes de prestation de service : on confie à Besançon le suivi des allocataires du RSA, les allocataires isolés et on finance. 250 000 euros pour suivre 1 000 personnes isolées. On en voit les limites. Même s'il y a un bon travail de fait, ce n'est plus comme ça qu'on voit la politique sociale du Département. Parce que nous-même, on est sorti d'une logique où on se considérait comme distributeur d'allocation. Le président du Conseil départemental revendique un cœur de métier : l'accompagnement de toutes les personnes qui ont des difficultés. » (Un cadre de direction du Conseil départemental)*

Ce second exemple illustre bien l'interdépendance des politiques sociales communales et départementales. Nous approfondirons ces aspects lorsque nous étudierons les questions d'héritage, en proposant une analyse du poids du passé dans la construction des politiques sociales actuelles. Avant cela, nous avons interrogé d'autres villes de notre panel pour découvrir quelles étaient les relations avec leur Conseil départemental de rattachement.

#### B.6. Des relations disparates dans d'autres structures

Lorsque nous avons interrogé les différents CCAS de France sur les liens établis avec les Départements, nous nous sommes rendu compte de leur hétérogénéité :

*« Trois conventions nous lient au Conseil départemental. La plus importante, c'est une convention précise qui définit ce qu'est un public isolé, et ce qu'on doit faire sur la répartition du territoire. Et moyennant ça, ils nous paient des postes de travailleurs sociaux, de l'ordre de 300 000 euros par an. Les deux autres domaines sont la jeunesse (un point accueil jeune) : ils nous financent un poste*

*d'éducateur spécialisé qui intervient plutôt sur les actions collectives en direction des jeunes ; et l'action logement : ils participent financièrement au fonctionnement de notre service logement. Mais, comme partout, il a de grosses difficultés financières, et ce n'est pas évident que les choses restent en l'état. Ils veulent remettre à plat ces conventions. » (Un directeur de CCAS)*

*« Les relations sont assez anciennes. C'était de l'époque où le Département était à droite et les Villes à gauche. Il y avait des tensions fortes entre le maire de l'époque et le président du Département (deux personnalités fortes), mais malgré tout, sur l'action sociale, il y a toujours eu une bonne entente. Je pense qu'il y avait une vraie vision du service public [...]. Ce qui nous paraît être essentiel, c'est bien cette question de la coordination entre les acteurs sur le territoire, pour multiplier l'effet bénéfique des actions. » (Un directeur de CCAS)*

*« Nous sommes gestionnaires pour les personnes âgées, donc en clair sous la tutelle du Département. C'est normal. On travaille en collaboration avec eux, c'est obligatoire, on ne peut pas faire autrement. On le ferait sans doute avec joie et bonne humeur, mais en l'occurrence c'est obligatoire, parce que ce sont des établissements habilités par le président du Département qui fixe les tarifs. C'est une vraie tutelle pour le coup, qui est parfois assez tatillonne, il faut le dire. Les collègues du Département manquent un peu de confiance. La notion de partenariat ? On est partenaires mais ils sont quand même les chefs... Chefs de file comme ils disent ! Pour l'essentiel, ce sont des rapports très corrects avec eux. » (Un directeur de CCAS)*

Ces trois extraits illustrent combien les relations avec les Départements s'ancrent dans des réalités différentes en fonction des territoires. Entre celles fondées uniquement sur des conventions, les historiques reposant sur de la confiance réciproque, et les *obligatoires* – mais

ne relevant pas forcément d'un partenariat en bonne et due forme –, il n'est pas possible de dégager une tendance générale. Cela permet de relativiser la place du CCAS de Besançon, qui n'est finalement pas particulière, en comparaison d'autres Villes.

Face à ces deux attaches (Ville et Département) pour le moins compliquées, le dernier sous-chapitre aborde les partenaires de façon plus générale, en incluant, entre autres, la DDCSPP, la CPAM, la CAF et les associations. Ce sont autant d'institutions qui sont partenaires, de près ou de loin, à l'institution communale : Quelle forme prennent ces contacts ? Sont-ils également tendus ou, au contraire, plus apaisés ?

## **C. Les autres partenaires**

### C.1. Les partenaires institutionnels

Cette dernière section est consacrée aux partenaires, autres que la Ville et le Conseil départemental. Même si le CCAS s'interroge sur sa place dans la définition des politiques sociales bisontines, il n'en reste pas moins un acteur important. Les partenaires que nous avons pu rencontrer lors de notre étude sont la DDCSPP, la CAF, la CPAM et des associations<sup>62</sup>. Nous les avons interrogés sur leurs perceptions. Voici leurs réponses respectives :

*« Les CCAS, au sens large du terme, ne sont pas nos principaux partenaires. Notre principal partenaire, avec qui nous avons des contacts très réguliers, c'est le Département. À travers plein de choses (RSA, travail social, logement, petite enfance...). On a beaucoup de choses en commun. Avec la Ville, les relations existent mais elles ne sont pas au cœur de nos préoccupations. C'est un acteur parmi d'autres. »* (Un cadre de direction de la CAF)

*« Un lien est historique entre les services de l'État, chargés de l'action sociale, et Besançon, sur la mise en œuvre des politiques :*

---

<sup>62</sup> Les associations feront l'objet d'une étude particulière dans la section suivante.



*le CCAS et la Ville étaient très investis dans les politiques sociales. C'est d'ailleurs une des villes les plus investies dans ce domaine-là. L'État a noué des partenariats. Aujourd'hui, [le CCAS] revoit un peu sa politique en matière d'intervention. Le partenariat, bien entendu, se poursuit, mais dans des conditions qui évolueront [...]. Ce n'est pas forcément un partenariat fort, mais des initiatives prises qui sont intéressantes à partager. C'est vrai que d'une manière générale, l'État a de très bonnes relations avec la Ville. On continue à les nourrir de cette façon-là. » (Un cadre de direction de la DDCSPP)*

*« Le lien avec le CCAS porte sur trois aspects. Le premier, c'est l'accès aux droits. Là, on a besoin d'avoir un partenaire qui sache faire le lien avec nous, qui sache la réglementation, pour orienter des personnes détectées [...]. Le deuxième aspect, il va surtout être sur des missions de prévention. On a besoin d'eux pour pouvoir être porteur de messages [...]. Et puis le troisième élément est plus d'ordre financier. Les caisses primaires ont la possibilité de prendre en charge les soins en dehors de la réglementation, sur des fonds d'action sanitaire et sociale [...]. Nous instruisons ces dossiers en direct, mais nous pouvons avoir des gens adressés par le CCAS, voire même des agents communaux qui montent un dossier directement pour pouvoir être plus rapides. » (Un cadre de direction de la CPAM)*

Ces trois extraits, glanés dans les entretiens, nous enseignent que le CCAS est vu différemment selon le partenaire. Ici, en effectuant une comparaison avec le Conseil départemental, les liens sont plus clairs et mieux délimités. Trois raisons émergent pour le comprendre. Premièrement, le législateur décrit précisément les missions respectives des uns et des autres : il n'existe pas de problème de frontière avec eux. Deuxièmement, l'histoire n'a pas le même poids sur les relations entre ces entités. Enfin, les projets étant définis, l'institution communale peut et sait mieux se positionner.

Pourtant, dans ces entretiens, le CCAS n'est pas force de propositions à part entière. Il est davantage vu comme une plus-value sur des projets menés. Là où les agents ne souhaitaient pas être à la "remorque" du Département, cela paraît moins important vis-à-vis des autres partenaires : le sentiment d'une relation particulière avec le Conseil départemental s'en trouve renforcé. Nous ne cherchons cependant pas à dire que, dans ce cas, le Centre communal ne se positionne qu'en suiveur. Les agents des différents organes en témoignent :

*« Chacun maîtrise ce qu'il peut faire dans ce cadre. Je crois qu'on a un vrai partenariat qui n'est pas biaisé, pas asymétrique, comme ça peut l'être avec le Conseil départemental ou dans d'autres cas. Là, le partenariat est horizontal, on essaie d'être à l'écoute du besoin du correspondant, qui lui-même est à l'écoute de ses propres allocataires. On y voit aussi nos propres limites, et on essaie de trouver un terrain d'entente pour faire au mieux. C'est compliqué parce qu'on est contraints par nos moyens, on ne peut pas faire tout ce qu'on veut. Si on essaie d'être à l'écoute les uns les autres, on a tout intérêt à la fluidité de nos relations. Chacun y met un peu du sien, on y arrive, et c'est horizontal. »* (Un cadre de direction de la CAF)

*« On a fait une action conjointe, et là ils sont pertinents : ils ont une vraie connaissance. On voit bien que nous, on ne peut plus avoir un ciblage tout azimut. On doit avoir une démarche plus "marquetée", plus ciblée. Avoir comme ça un même public qui vient au même endroit [lors d'une manifestation], pour nous, ça nous permet d'ajuster le discours et l'offre. Dans le renforcement qu'on va faire avec le CCAS, j'aimerais vraiment qu'ils aient ce réflexe-là, qu'ils se disent qu'ils peuvent associer la CPAM sur des actions qu'ils conduisent. »* (Un cadre de direction de la CPAM)

Ces deux extraits illustrent à quel point l'institution communale se trouve dans un partenariat équilibré. Toutefois, l'enquêté rencontré à la DDCSPP modère et explique qu'un tel lien n'est jamais immuable :

*« Le CCAS se recentre sur les missions qui sont les plus attachées à la population de son territoire. J'ai moi-même moins de relations que j'ai pu en avoir avec [un directeur], je le vois moins que je le voyais à l'époque. Je pense que le fait qu'on ait moins de relations ne veut pas forcément dire qu'il y a moins de volonté de nourrir le partenariat. C'est peut-être parce qu'on a réussi ensemble à stabiliser un certain nombre de choses. Parfois, on pouvait avoir quelques différends sur la mise en œuvre de certaines actions et politiques. Mais nous avons convenu ensemble d'un mode de fonctionnement qui fait qu'on ressent moins le besoin de se voir qu'avant. Je me rappelle parfois de tensions qu'on a eues dans nos relations, qui n'existent plus aujourd'hui. Ça permet de construire quelque chose et d'apaiser un certain nombre de difficultés. C'est vrai qu'à mon niveau, je ne vois pas forcément le CCAS comme force de propositions. » (Un cadre de direction de la DDCSPP)*

La structure communale peut s'inscrire en soutien aux politiques menées par l'une ou l'autre institution, en y apportant sa capacité d'expertise sur le territoire : c'est certainement une des forces sur lesquelles elle doit capitaliser.

Pour terminer avec les partenaires, nous devons évoquer la place particulière des associations dans le paysage local.

### C.2. La place des associations

Nous l'avons vu, certains administrateurs sont désignés pour leurs engagements associatifs. Au-delà de ce principe, le CCAS possède également des associations pour partenaires.

Pour cette étude, nous avons pu en rencontrer deux, qui se situent dans deux situations différentes : une qui intervient lors de permanences sur une demi-journée par semaine à la Maison des Seniors ; une dont l'action est coordonnée par le CCAS.

### *C.2.1. À la Maison des Seniors*

La Maison des Seniors héberge un Centre local d'Information et d'Orientation, situé au Centre-Ville de Besançon. Lieu ouvert à tous, les personnes peuvent venir y formuler une demande relative au vieillissement, quelle qu'elle soit. Lors de notre journée d'observation, nous avons pu noter un nombre conséquent de prospectus disponibles à l'accueil. Cela prouve combien cette maison constitue un lien vers d'autres associations et institutions. Parfois, des bénévoles peuvent venir faire des permanences au sein même de la structure.

C'est dans ce cas que la rencontre s'est faite avec France Bénévolat. La permanence permet à toute personne de venir se renseigner sur l'engagement. Faire entrer ces partenaires à l'intérieur de la structure crée de nouvelles relations, et l'association y trouve en retour son compte, puisqu'elle "touche" plus de monde.

De plus, et cela a attiré notre attention, la Maison des Seniors propose parfois à certains de devenir bénévoles. Un agent l'explique :

*« Nous avons toujours travaillé avec des bénévoles. Au fur et à mesure de cette collaboration, je crois que les gens ont appris que le bénévolat pouvait être très efficace, mais à condition d'être encadré par des professionnels, et que les choses soient bien identifiées. En fait, il y a toute une procédure. Quelqu'un qui veut faire du bénévolat va être reçu par un travailleur social, qui va voir quelles sont ses motivations [...]. C'est très riche. L'image qui me vient toujours avec le bénévole, c'est vraiment la cerise sur le gâteau. » (Un agent de la Maison des Seniors)*

### *C.2.2. L'aide alimentaire*

La coordination de l'aide alimentaire par le CCAS se fonde sur une charte municipale, datant de 2012. Celle-ci s'instaure initialement avec les partenaires "naturels" dépendant de la Banque alimentaire. S'y adjoindront ensuite les Restos du cœur et le Secours populaire, bien qu'ils n'en soient pas signataires. Cette charte pose les fondements de ce que doit être la distribution, et définit des zones déterminées d'intervention. Grâce à elle, les inégalités évoquées plus haut sont

en partie résorbées, et une certaine cohérence s'impose. La place du CCAS semble cependant différente en fonction de l'association : le Centre coordonne l'instruction de l'aide alimentaire sur le secteur de la Banque alimentaire, là où elle ne possède que des échanges collaboratifs avec les deux autres, qui instruisent elles-mêmes leurs dossiers et assurent la distribution. À Besançon, la Banque a un rôle particulier puisqu'elle « *prospecte et collecte des produits [...], pour offrir une aide alimentaire équilibrée, régulière et tenant compte, chaque fois que possible, des demandes spécifiques des partenaires. Elle répartit les produits équitablement entre les associations distributrices, à partir d'un accord d'approvisionnement, ces dernières se chargeant de la distribution aux bénéficiaires. De ce fait, ce sont les associations qui commandent les produits requis [...]* » (ABS, 2015, p. 6). La charte permet enfin d'améliorer les dialogues et facilite les réunions (de l'ordre de deux par an). Chaque association est ainsi reconnue et possède une place dans la gouvernance.

L'action du CCAS peut également s'inscrire en soutien aux initiatives extérieures. Le 7 janvier 2014, plusieurs étudiants de l'Institut régional du Travail social de Franche-Comté décident de créer, à la suite d'observations effectuées dans le cadre de leurs travaux, une association d'aide alimentaire à destination d'étudiants : *La Dépanne*. Ils cherchent à dépasser la distribution traditionnelle en instaurant une épicerie plus « *positive* » : ici, ce sont des étudiants qui aident d'autres étudiants. C'est un véritable lien d'entraide qui se crée, lien social entre jeunes, puisque, régulièrement, des temps d'échanges et de partages sont organisés entre bénéficiaires et bénévoles. Le CCAS a eu un rôle de soutien en faveur de cette initiative, sans prendre de place prépondérante : il se définit lui-même comme une « *couveuse* ». L'intégralité du travail a été réalisée par les étudiants. La commune a aidé à trouver un lieu de distribution et a mis en relation les différentes associations, grâce au réseau initialement construit.

Il s'agit finalement d'une approche territorialisée pour cette aide bisontine. L'intérêt d'une telle proximité réside dans la volonté de combattre au mieux les disparités. Mais une problématique subsiste : peut-on réellement garantir une équité de traitement entre tous les bénéficiaires ? C'est résolument une problématique face à laquelle le CCAS est confronté.

Travailler auprès des associations permet ainsi de nourrir ses propres réflexions, tout en apportant un appui issu de sa technicité.

∴

En conclusion, le concept de gouvernance externe s'est décliné en trois phases, concernant chacune un ou des partenaires spécifiques : la Ville, le Conseil départemental et les autres partenaires institutionnels.

La relation à la Ville paraît pour le moins compliquée. Le CCAS est intégré au projet global, mais il subsiste, en interne, un sentiment de mise à l'écart. La disparition du PVSC joue beaucoup dans cette perception. La volonté d'être la "tête de pont" du social sur la Ville n'est pas contestée, mais cela ne va pas plus loin. C'est finalement la question de la transversalité du social dans la politique communale qui est posée. D'autant que les élus (et plus largement les services en général) connaissent des difficultés quant à la lourdeur de leur statut : il devient alors compliqué de s'ouvrir aux autres délégations. Pourtant, la transversalité, même si elle ne constitue pour l'instant qu'un projet, doit être une cible à atteindre.

Les liens qui unissent le Conseil départemental et l'institution communale sont aussi délicats. La séparation par publics peut être remise en cause, et la double présence, sur un même territoire, télescope les interventions des uns et des autres. La définition d'un chef de file par les actes de décentralisation n'a pas permis à la structure municipale de retrouver une place dans le paysage institutionnel local. Il existe, aujourd'hui encore, beaucoup de revendications. Enfin, la méconnaissance des projets respectifs n'éclaircit pas la situation. Nous observons un *statu quo* qui crée, au quotidien, de nouvelles tensions plus qu'il n'en résout. Les deux exemples (le financement de l'accompagnement du RSA et les ASQ) illustrent bien ces difficultés.

Il est intéressant de souligner qu'un parallèle s'effectue entre les deux institutions. Dans les deux cas, le CCAS cherche à se positionner, sans jamais trouver réellement la mesure de son action. L'histoire de l'institution le dessert. En effet, dépendante du chemin emprunté, les nouvelles données territoriales (Département chef de file, intégration progressive à la Ville...) remettent continuellement en cause la politique de la structure.

Les autres partenaires institutionnels regroupent la CAF, la CPAM, la DDS CPP et les associations. Contrairement aux deux premiers, les places sont mieux définies et il existe moins de problèmes. Chacun loue la qualité d'expertise territoriale de la structure communale et vante sa réactivité. Toutefois, pour la plupart, elle n'apparaît pas comme partenaire principal.

Enfin, la question qui nous interpelle est celle du périmètre de compétences. En d'autres termes, nous nous demandons si le CCAS ne va pas au-delà de ses prérogatives. Cela crée, à notre avis, des obstacles à la bonne définition de son projet politique. En définitive, la problématique centrale tient dans la définition de ce que doit être l'action sociale communale.

## CHAPITRE VII :

### LE SENS DE L'ACTION

Après avoir donné des éléments de compréhension sur le CCAS, tant à l'interne qu'à l'externe, nous allons maintenant nous pencher sur le sens de l'action. Ce chapitre prend une tournure généraliste : nous traiterons de la perception des agents à propos de leurs pratiques professionnelles quotidiennes, de la communication, de la "double approche" (territoriale et par publics) et enfin de l'héritage. Cela devrait nous permettre de cerner l'état d'esprit d'ensemble de l'institution et de ses modes d'intervention, pour mieux les analyser.

∴

#### **A. Le "flou" et la méconnaissance du projet général**

##### A.1. Un flou partagé

À travers les entretiens que nous avons pu mener, un sentiment revient très régulièrement, en particulier chez les agents qui n'ont pas de mission de management : l'impression que l'avenir est flou. Il nous faut sélectionner parmi les nombreux extraits recueillis :

*« Il y a ces fameuses interrogations. On a eu l'impression d'être dans une période un peu faste, où plein de choses se faisaient. En réalité, la Maison des Seniors ne va pas si bien que ça, les ASQ vont encore moins bien et les travailleurs sociaux sont en sous-effectif. Ce n'est plus si clair, si posé. On sent une ambiance moins agréable. Il y a des inquiétudes, il y a des questionnements. Je le sens depuis quelques temps. Mais qu'est-ce qui a fait que ça s'est passé comme ça ? C'est peut-être que toutes ces choses ne marchent pas si bien... Est-ce qu'on s'est dispersés ? Est-ce que c'est la conjoncture qui fait*



*que... ? Au début je ne me posais pas de questions, tout était clair et tracé. Mais aujourd'hui... » (Un agent du CCAS)*

*« Pour l'avenir du service, il y a beaucoup d'interrogations. C'est bizarre. Nous sommes dans le flou, ce qui provoque un certain mal être. Tant au niveau des responsables, qu'au niveau des services. »  
(Un chef de service)*

*« La bouée<sup>63</sup>... C'était un signe qu'on n'aurait jamais dû accepter... L'avenir n'est pas très positif quand même. Et j'ai du mal à voir ce qui peut s'en dégager. Vraiment. » (Un chef de service)*

*« J'ai l'impression qu'on a des infos un jour, le mois d'après on en a des différentes : il y a un flou très important dans les infos qui nous sont données. » (Un agent administratif)*

*« Il y a beaucoup de changements, ce n'est pas très clair. On nous annonce des choses : on dit aux collègues qu'ils changent de service, que leur service va fermer, mais ils ne savent pas quand, il n'y a rien de clair. Les informations sont rarement partagées. Même au-dessus, ils ne savent pas où ils en sont... Ils vont un peu comme ça, à tâtons. Donc forcément, en bas, on ne peut pas avoir d'informations claires. On aimerait bien un cap... On apprend que l'ASQ du Centre-ville est remontée sur Planoise d'un seul coup. Pourquoi ? Comment ? On ne sait pas... On pose la question aux collègues, eux-mêmes ne savent pas. » (Un travailleur social)*

Cette sélection d'extraits décrit la mesure des interrogations que se posent les agents. Ceux-ci cherchent beaucoup de réponses à leurs interrogations, estiment souvent qu'il y a un manque de clarté sur l'avenir en général.

---

<sup>63</sup> Ici, l'enquêté fait référence au symbole illustrant les plaquettes de présentation des ASQ : une bouée de sauvetage.

De même, dans le questionnaire que nous avons diffusé, un item portait sur la perception actuelle du CCAS. Les réponses convergent avec celles obtenues lors des entretiens :

*« Nous sommes en pleine restructuration. L'avenir est très flou pour l'instant. »* (Questionnaire n° 44)

*« Une inquiétude grandit quant aux bouleversements annoncés au sein de la direction des Solidarités. »* (Questionnaire n° 35)

*« Les missions sont plus que floues, en particulier les missions de la DSO. »* (Questionnaire n° 26)

*« Ce n'est pas très clair, je dirais même opaque... »* (Questionnaire n° 13)

À nouveau, nous sélectionnons parmi les questionnaires retournés quelques verbatims. Nous pourrions reprendre la presque totalité des réponses, celles-ci tendent toutes vers le même sentiment. C'est résolument la question du sens de l'action qui se pose ici. Les agents s'interrogent sur leurs missions et sur l'avenir de leur travail quotidien.

De plus, la période, marquée par des bouleversements plus ou moins conséquents, n'aide en rien à une meilleure compréhension. Nous l'avons évoqué, la structure est continuellement en mouvements : élections municipales en 2014, élections départementales en 2015, loi MAPTAM ou encore loi NOTRe, sont autant d'échéances qui nuisent à la lisibilité. Dans le cas où l'élu prend une nouvelle délégation, il a besoin de temps pour l'appivoiser et l'incarner. Les agents qui attendent un projet clair et défini dès le début de mandat ne peuvent ainsi que ressentir un flou et un manque de clarté.

## A.2. La métaphore de la navigation

Pour illustrer ce manque, plusieurs enquêtés utilisent la métaphore de la navigation. Nous avons déjà abordé la bouée, d'autres agents déclarent :

« *Aujourd'hui, il n'y a plus de capitaine dans le navire. C'est ce que je ressens.* » (Un chef de service)

« *Nous sommes dans la navigation à vue, avec comme seul objectif : "dégraisser le mammouth".* » (Questionnaire n° 42)

« *Ma perception est celle du Titanic après l'impact avec l'iceberg.* » (Questionnaire n° 9)

« *C'est un navire à la dérive avec des incertitudes sur ses missions.* » (Questionnaire n° 5)

« *Nous sommes dans une structure qui passe le maximum de son temps à "fonctionner". Il ne faut surtout pas faire de vagues, ne surtout pas courir de risques.* » (Un agent)

Ailleurs, cette métaphore prend aussi une signification :

« *Notre CCAS, comme dans toutes les grandes villes, est un grand navire. La proue fait le virage, mais l'arrière met beaucoup de temps à bouger.* » (Un directeur de CCAS de France)

Ces différents témoignages mettent en lumière une impression commune : utiliser cette métaphore est assez révélateur. À Besançon, l'impression d'être privé de capitaine, de dériver sans cap précis, domine.

Mais à travers cette représentation, quelle réalité transparaît ? Il y a bien un capitaine (le double pilotage est opérant, même s'il est à définir), et le cap est en cours de construction. Pourtant, les agents sont assez unanimes. Trancher catégoriquement sur cette question s'avère alors périlleux : la frontière entre le réel et l'allégorie ne sera jamais clairement définie. Nous avons néanmoins cherché à comprendre les causes d'un tel ressenti.

L'incertitude non maîtrisée joue un rôle néfaste au sein de l'institution. D'ailleurs, pour l'expliquer, nous reprenons les trois processus proposés par Kokoreff et Rodriguez :

- la faillite du mythe du progrès et les désillusions du changement ;
- l'opacité du social et la complexité d'un monde qu'on ne peut plus penser selon les catégories d'hier et sur lequel on ne peut pas davantage agir comme avant ;
- un changement social pathologique où les exigences pesant sur l'individu ne sont pas articulées au politique et interviennent dans un environnement économique dépressif.

Ces trois processus mettent en balance le présent et le passé. On y rencontre des termes comme *changement*, *hier* ou *avant*. Le premier point, soulevé précédemment sur le ressenti entre les différentes périodes, prend une nouvelle mesure.

Dans cette optique, Crozier et Friedberg indiquent que l'incertitude est intrinsèque aux systèmes organisationnels : « *Aussi loin qu'on pousse l'analyse "rationnelle" de sa structure logique ou "naturelle", tout problème matériel comporte toujours une part appréciable d'incertitude, c'est-à-dire d'indétermination quant aux modalités concrètes de sa solution [...]. Or, l'incertitude en général ou des incertitudes spécifiques constituent la ressource fondamentale dans toute négociation* » (Crozier et Friedberg, 1981, p. 23.)

Faut-il, dès lors, relativiser cette part d'incertitude qui touche les agents ? Sommes-nous dans une situation normale où finalement l'indétermination n'est qu'une conséquence de l'organisation ? La section suivante apporte quelques éléments de réponses.

### A.3. La méconnaissance du projet général

La méconnaissance du projet général (ou du *cap*, comme certains enquêtés le nomment) renforce ce sentiment de flou. Avant de proposer quelques verbatims qui illustrent ce manque, nous devons éclairer notre propos sur la terminologie que nous employons. Au fil des entretiens, nous avons parlé de *projet social* avec les enquêtés. Derrière ce terme, nous recouvrons globalement le projet politique et le projet d'établissement. N'ayant pas d'informations au moment de réaliser notre enquête de terrain sur la teneur probable d'un document à venir, nous sommes resté large sur le terme emprunté et sur sa signification.

Les enquêtés donnent leurs perceptions sur le projet :

*« Les discussions se font en comité de direction et puis en comité de pilotage entre élus [...]. L'information qu'on a pour le moment, c'est que c'est en pourparlers et qu'on aura une communication du premier projet en juin. Les services savent que c'est confidentiel, que c'est au niveau élus. C'est très attendu. »* (Un chef de service)

*« Les gens ne savent pas où on va. Ce n'est pas à cause de leurs situations personnelles, parce que la majorité est fonctionnaire. Mais plutôt dans quelle direction on va ? On nous a promis un projet politique, il tarde à venir. »* (Un chef de service)

*« [Le projet] est en cours. Moi, je n'en entends pas parler. Pour l'instant, je pense que c'est plus au stade du diagnostic que de l'écriture finalisée. Je ne sais pas trop où ça en est. »* (Un travailleur social)

*« Il y a un travail autour d'un projet social qui nous est annoncé, mais qu'on ne voit pas venir. Cela ne rassure pas au niveau des équipes, parce qu'il y a des agents qui postulent par défaut [dans d'autres institutions]. »* (Un chef de service)

*« Le CCAS aurait enfin un projet ? Bonne nouvelle... »*  
(Questionnaire n° 2)

À travers ces extraits, nous avons eu la volonté d'intégrer un maximum de fonctions pour illustrer la généralité de la méconnaissance. Nous constatons un manque d'implication des agents dans la genèse de ce projet. Beaucoup sont en attente de son arrivée, mais au moment des entretiens, aucun élément ne peut en ressortir. Il y aurait deux explications.

Premièrement, ce plan découle d'un projet politique porté par le maire-président. L'origine tient dans un processus *top down*, et non *bottom up*. Une certaine confidentialité entoure aussi la conception.

Deuxièmement, et cela découle du premier point, ne pas révéler immédiatement aux agents le projet peut apparaître comme une tactique politique pour ne pas créer plus d'incertitude. Ne présenter qu'une version déjà bien avancée aide à maîtriser la compréhension, les extrapolations et les interprétations de chacun.

Pourtant, l'attente des agents nous fait penser que ceux-ci ont des idées constructives pour l'avenir de l'institution. Chacun ressent l'intervention à sa façon : la mise en commun pourrait alors être bénéfique à tous.

Pour ouvrir ce sujet, nous pouvons nous demander comment est perçu le flou de l'extérieur.

#### A.4. Le flou vu de l'extérieur

Pour terminer sur cette section consacrée au flou et à la méconnaissance du projet social, nous précisons en préliminaire qu'une comparaison territoriale ne peut être effectuée ici : dans notre recherche empirique, nous n'avons rencontré que les directeurs des CCAS. Les éléments ne sont pas suffisamment tangibles pour proposer une analyse circonstanciée de la pensée de l'ensemble des agents. Approfondir cet aspect sera une des pistes que nous proposerons dans la conclusion générale.

Pour revenir à Besançon, les partenaires n'ont pas réellement connaissance du projet actuellement. Nous avons déjà souligné qu'au Conseil départemental, on se disait en attente du positionnement communal pour coordonner l'action. Les autres partenaires en parlent aussi :

*« Des collègues m'ont alerté sur le sujet. Ils ont entendu dire qu'il y a effectivement un projet, mais on ne sait pas trop comment qualifier ces bruits de couloirs divers et variés, qui vont dans un sens de restrictions. C'est ce que mes collègues ont perçu. Mais justement, on est dans l'attente parce qu'[un directeur] m'en a parlé par*

*téléphone, mais de manière confidentielle, informelle. Je n'ai pas suffisamment de recul pour comprendre ce que ça peut avoir comme impact sur nous. » (Un cadre de direction de l'État)*

*« Y a-t-il un nouveau projet politique depuis les élections municipales ? Je n'ai pas d'information. Je vous disais, on est plutôt sur un recentrage de la politique sur la collectivité. De ce fait là aussi, nous avons moins de relations avec le CCAS. Du coup, nous n'avons pas forcément de vision sur la politique communale en matière de politique sociale. » (Un cadre de direction de l'État)*

Le projet du CCAS risque d'avoir un grand rayonnement. Il faut toutefois éviter l'écueil de le fermer, l'auto-centrer sur l'outil institutionnel, et perdre de vue l'ouverture sur le territoire.

Les aspects de méconnaissance, de flou et d'inquiétude s'inscrivent dans le thème de la communication interne à la structure, qui fait l'objet de la section suivante.

#### A.5. La communication

Au fil des entretiens, un élément ressort régulièrement : le manque de communication et le peu d'informations échangées au sein de l'institution. Dès notre étude sur les *40 ans de l'action sociale bisontine*, plusieurs enquêtés le faisaient remarquer. La suite n'y a pas dérogé. Les agents formulent cela comme suit :

*« Il y a un vrai déficit de communication dans la maison, ce qui est dommage. » (Un travailleur social)*

*« À la fin [de ma carrière], je trouvais qu'il y avait une distance avec la hiérarchie. En tant que catégorie C, je trouvais que l'information était très peu distillée. » (Un agent administratif en retraite)*

*« La communication sur les projets n'est pas assez développée dans la maison. On en entend parler, on a des bribes d'informations, mais sans plus. Si on n'est pas directement concerné, on ne va pas trop savoir. Et*

*puis des fois, il y a des projets qui s'arrêtent. Mais on ne sait pas pourquoi... Communiquer sur nos projets, je pense qu'il y a du boulot à faire là-dessus. » (Un travailleur social)*

Un élu estime que l'éloignement de plusieurs services peut avoir une influence :

*« C'est important qu'on maintienne l'information aux gens, parce qu'il y a beaucoup de services éclatés. Il y a des moments où il faut savoir que les agents font partie de la maison et qu'on les informe. Il faut les rencontrer pour tâter le terrain, écouter leurs questions [...]. On travaille d'autant mieux quand on sait qui on sert, et avec qui. » (Un élu d'une précédente mandature)*

Toutefois, d'après nos échanges, il ne ressort pas de différences entre le ressenti au siège et celui des autres services. Pour ces différents extraits, nous préciserons où le répondant exerce :

*« On a du mal à savoir les choses. Il y a un poste qui est paru, on ne l'a pas su par la direction, on l'a tous appris par l'intranet. On savait qu'il allait s'ouvrir un jour ou l'autre... On a l'impression qu'on ne veut pas nous dire les choses. Même par rapport à l'avenir du service. Comme je vous disais, il y a une baisse d'activité, mais on sent qu'il n'y a pas de transparence. Il y a quelque chose qui nous échappe. » (Un chef de service travaillant au siège)*

*« L'information qui descend du siège, je n'en ai pratiquement plus à donner. » (Un chef de service travaillant hors du siège)*

*« J'ai l'impression que même les chefs ne savent pas. Donc forcément, en bas, on ne peut pas avoir des informations claires. Ça reste à peu près clair dans notre service, mais pour les autres, ça ne doit pas être simple. Les chefs au-dessus, la hiérarchie, ils ne viennent pas nous voir souvent, ou en tout cas, ils ne nous donnent*



*pas d'informations concrètes.* » (Un travailleur social exerçant hors du siège)

Cette sélection d'extraits éclaire le manque de communication qui existe à plusieurs niveaux. Le fait d'être présent au siège n'en prémunit pas.

D'ailleurs, dans l'enquête intitulée *Consultation du personnel 2015* réalisée par le service qualité de la Ville de Besançon, à l'item *Je suis satisfait(e) des informations données par les autres services sur leurs activités*, 58 % répondent qu'ils ne sont pas du tout d'accord ou plutôt pas d'accord. De même, lorsqu'on leur demande s'ils se sentent suffisamment informés sur les projets de la collectivité menés par les autres services, ils sont plus de 63 % à répondre par la négative. Nous rejoignons ici le manque de transversalité.

Deux variables ressortent, d'après nos observations, pour expliquer ce phénomène. Premièrement, la question de la personnalité prend son importance. Communiquer n'est pas un acquis pour tous. De l'aveu même de la vice-présidente, cela peut aussi constituer une difficulté surmontable :

*« J'ai un défaut, ce n'est pas la première fois que j'en ai conscience : je sais faire, mais je ne sais pas dire. Le savoir communiquer... Peut-être que je ne suis pas assez bonne à ce niveau, je le reconnais. Peut-être que c'est à améliorer aussi. Il y en a qui disent beaucoup mais qui font peu. Ça ne veut pas dire que je fais beaucoup et que je dis peu, mais je travaille, on a des résultats, mais que je n'arrive pas communiquer. »* (La vice-présidente)

La deuxième explication qui nous paraît essentielle tient au statut de la FPT. Proche du politique, certains projets doivent garder le sceau du secret avant d'être mis en place. Pourtant, et nous traiterons de cet aspect dans la troisième partie, il convient de trouver un équilibre en le "tout cacher" et le "tout dire".

Pour conclure, le flou dont nous faisons état tient au manque d'information et de communication au sein de l'institution, enchéri par l'évolution dans laquelle est prise au quotidien le CCAS, ce qui fait perdre de la lisibilité.

Nous constatons aussi que l'intervention sociale manque de clarté. C'est l'objet du sous-chapitre suivant.

## **B. Une double approche : par publics et par territoires**

Cette section prend appui sur des éléments déjà mis en lumière dans le chapitre consacré aux différents partenariats : nous avons interrogé la pertinence de définir un territoire idoine et montré qu'il existait un partage par publics entre les institutions. Nous cherchons maintenant à aller plus loin, en étudiant combien ce découpage agit sur le sens de l'action locale.

### B.1. Un mouvement de balancier

Nous observons deux entrées dans l'intervention : une approche centralisée, et une territorialisée. Pour Muller, « *les sociétés traditionnelles, comme la France de l'Ancien Régime par exemple, sont avant tout des sociétés territoriales* » (Muller, 2010, p. 8). Par le passé, le CCAS gérait les maisons de quartier. Il y avait ainsi une vraie emprise sur les territoires. Pourtant, et comme nous l'avons déjà évoqué, en 2002, ces maisons ont été transférées à un service municipal. L'institution a fait de cette séparation un levier de réflexion, et a créé, à l'instar de ce qui existait pour la voirie, le service « *Proxim'social* ». Un numéro vert permettait aux personnes de téléphoner et d'être orientées vers un service compétent, en fonction de la demande ou du besoin. Dans la délibération du 23 janvier 2003, nous pouvons lire que l'outil participe au « [décloisonnement] *des publics et des territoires* » (Délibération du CCAS, 2003, p. 5). Proxim'social, en se présentant comme un service avant tout téléphonique, est de ce fait centralisé. Muller propose, à son tour, une analyse : « *On assiste [à cette période] au passage d'une logique horizontale (celle des territoires) à une logique verticale (celle des secteurs)* » (Muller, 2010, p. 10.)

Cet outil n'existe plus, remplacé par les Antennes sociales de quartier. Elles prennent, nous l'avons vu, le parti de *retourner* au plus près des personnes pour observer, mieux intervenir sur les besoins et toucher de nouveaux publics.

C'est un mouvement de balancier qui se dessine. Partant d'une approche très territorialisée, puis proposant un outil centralisé, le CCAS a décidé d'être à nouveau en proximité des territoires. Ce mouvement s'insère dans un cycle. Un enquêté, au CCAS depuis plusieurs années, nous en parle :

*« Ça suit les évolutions, les modes. On fait d'une façon et, dix ans après, on fait différemment. Il y a quinze ans, dans les quartiers, les antennes existaient déjà, et elles ont disparu. Je vois qu'en ce moment, on essaie d'y revenir. On entend dire que les travailleurs sociaux vont retourner dans les quartiers, qu'ils seront plus polyvalents. Mais ça, ce sont des choses que j'ai vues il y a quinze ans ! J'ai l'impression que c'est une roue qui tourne et qu'on revient toujours au même point. »* (Un agent administratif)

Selon ce que nous avons pu étudier, ce mouvement de balancier n'est pas si catégorique. Nous n'estimons pas que, lorsque nous nous trouvons dans une phase de centralisation, il n'y a plus de présence dans les territoires, ou vice-versa. Par exemple, la période *centralisée* est marquée par la création de plusieurs épiceries sociales, qui prouvent que la proximité physique ne s'efface pas.

Dans le même temps, une ASQ peut être perçue comme un substitut du service Proxim'social, mais implanté dans les quartiers. Un numéro de téléphone existe, et comme nous avons pu le remarquer lors de nos présences d'observation, l'outil permet également de réorienter les personnes.

Au-delà de ce mouvement, c'est l'empilement des approches que nous voulons aussi analyser.

## B.2. Un empilement infructueux

Nous avons déjà abordé l'empilement des dispositifs sociaux, dans la section consacrée au Conseil départemental. Ici, c'est précisément sur le territoire bisontin que nous cherchons à l'étudier.

Dès la création des bureaux de bienfaisance et des bureaux d'assistance, une séparation par publics s'opère en fonction des catégories de risque ou de l'origine des difficultés rencontrées : d'un côté, les personnes âgées démunies ; de l'autre, et les inadaptés sociaux (en reprenant la terminologie de René Lenoir). Aujourd'hui encore, cette distinction demeure entre l'Autonomie (personnes âgées et personnes en situation de handicap) et les Solidarités.

Pourtant, nous avons tâché de décrire le mouvement : au-delà de cette démarcation par publics, nous observons un découpage territorial. Ce sont deux aspects qui se télescopent.

En termes de lisibilité, il s'avère difficile de dire si une approche supplante une autre. Spécialiste des politiques sociales territorialisées et des politiques d'insertion, Jacques Ion décrit ce même mouvement : « *Les cas ne sont pas rares où des maires ont su habilement utiliser toute la gamme des nouveaux dispositifs pour investir un champ d'intervention qu'ils ne contrôlaient jusque-là que partiellement et difficilement, pour favoriser des orientations qui leur soient propres et se doter d'un appareil d'intervention correspondant [...]. Dans le cas de N., les croisements sont tels qu'il paraît très difficile de dégager, parmi l'ensemble des actions entreprises, celles qui relèvent de tel dispositif plutôt que de tel autre* » (Ion, 1990, p. 134.) Ainsi, une personne qui désire formuler une demande, aura d'autant plus de mal à s'y retrouver. C'est une réduction de la vision globale des problèmes sociaux. À l'inverse de la transversalité, le cloisonnement est maintenu et se trouve dorénavant territorialisé. Des enquêtés en font le constat :

*« C'est comme si on était dans une approche où tout doit être envisagé : problème de retard de loyer, [un dispositif] ; tant de mois de retard, c'est le FSL ; fonds électricité ; fonds machin ; fonds truc ; etc. Et puis tout ça dans une approche très saucissonnée. »* (Un travailleur social)

Cette double approche résulte d'une sécurisation de l'intervention sociale, en vue initialement d'atteindre des personnes qui passaient au travers des mailles du filet de protection. Or, comme l'explique cet enquêté, en dépassant les catégories et les lignes budgétaires, la politique ne s'adapte plus aux publics, c'est le public qui doit s'inscrire dans les dispositifs.

Nous retrouvons ici l'image du renversement de la dette, analysé par Isabelle Astier au sujet du RMI. Celle-ci souligne que, « *subrepticement, au fil des réformes, des politiques sociales et des dispositifs d'intervention, s'est opéré un grand retournement : celui de la dette sociale* » (Astier, 2007, p. 1). L'auteure décrit cette mutation comme une « *dette originelle collective entre citoyens [qui se serait] retournée* » plaçant « *le devoir de chaque individu envers la société* » comme premier (*ibid.*, p. 2). Pour terminer, elle précise que « *les dispositifs d'accompagnement transforment considérablement les modes de catégorisation des publics. L'impératif de proximité oblige à se poser la question de la pertinence des critères qui définissent le public. Le propre des politiques sociales ou de l'emploi est justement de ne plus définir avec précision les publics visés* » (*ibid.*, p. 10).

La sécurisation des parcours provoque paradoxalement un empilement de dispositifs. Astier juge que le croisement entre proximité et dispositifs cloisonnés est inopérant. Nous rejoignons sa pensée. Elle en appelle, à la fin de l'extrait que nous proposons, à sortir de cette représentation de l'intervention par publics.

Borner son action c'est, pour certains, favoriser la réduction d'incertitudes. Muller va dans ce sens : « *C'est le paradoxe de l'incertitude : alors que les sociétés traditionnelles, dont la marge d'action sur le monde est faible, sont très dépendantes d'événements qui leur sont extérieurs, les sociétés modernes qui maîtrisent infiniment mieux leur action sur le réel, voient leur dépendance s'accroître par rapport à leurs propres outils* » (Muller, 2010, p. 13.) Pour les élus notamment, il paraît difficile, au vu du mandat et du programme, d'imaginer sortir totalement des zones sécurisées. Néanmoins, et nous y reviendrons dans la troisième partie, nous pouvons proposer un regard différent sur l'intervention locale, promouvant le global et le transversal, en tendant par exemple vers le guichet unique, tout en sortant de la dépendance aux outils.

Nous constatons, par ailleurs, que le passage du BAS au CCAS n'a pas été "total". Le BAS était composé de travailleurs sociaux qui recevaient le public derrière un bureau, pour réaliser un entretien individualisé et répondre à la demande formulée. Le CCAS calque à nouveau ce modèle : l'action sociale garde les stigmates de l'aide traditionnelle, que nous estimons dépassée. Nous observons, à nouveau, une position d'entre-deux. Forte de son passé, l'institution évolue tout en gardant un passé très prégnant. Un aspect de cette évolution tient à

la territorialisation, représentée par l'exigence de proximité. Cette position ambiguë crée à nouveau des tensions.

Néanmoins, l'action sociale communale, sur un territoire restreint (en comparaison au département, à la région ou au pays), se présente, pour beaucoup, comme la plus en proximité. C'est la raison de la création d'outils *ad hoc* comme les SIAO, les CLIC ou encore les ASQ. Pour Autès, proximité rime avec « *débonnaire, familier, rassurant [et] proche* » (Autès, 2005 a, p. 48). En ce sens, plusieurs enquêtés voient dans le maire l' élu le plus en proximité :

« *Le maire est un élu de grande proximité. C'est un élu qui est, je crois, dans la plus grande proximité. Beaucoup de gens pensent qu'ils peuvent venir rencontrer le maire, et que le maire pourra les aider quand ils sont au bout du bout.* » (Un agent de la Ville)

« *Le maire, c'est le premier niveau. Les gens disent souvent qu'ils vont voir le maire en premier. C'est un élu de proximité !* » (Un élu)

Pourtant, et nous l'avons vu, « *la proximité géographique n'implique pas ipso facto la proximité politique* » (*ibid.*, p. 49). Certaines analyses rapportent même que « *les références au territoire [...] se révèlent d'un usage de plus en plus problématique dans les débats scientifiques, l'adjectif "territorial" s'accolant sans précaution depuis une décennie à des mots valises comme la légitimité, l'équité, le développement, l'État, le leadership et même l'excellence* » (Faure et Douillet, 2005, p. 10). La tendance à l'exigence de proximité, pour reprendre les termes d'Astier, est parfois surfaite. Cette orientation se percevait également en matière de développement local, y compris quand il s'agit de créer des espaces de conception de l'action publique.

Par ce développement, nous voulons préciser que les deux approches paraissent difficilement conciliables et ne répondent pas aux besoins réels. Faure et Douillet partent d'un constat : « *Les politiques de développement territorial analysées conduisent à constater que, malgré la rupture annoncée dans la façon de traiter les problèmes publics, les "pays" reproduisent fortement les logiques à l'œuvre dans des espaces plus institutionnalisés* » (*ibid.*, p. 272.) Ils s'appuient sur une observation que nous avons effectuée : il existe un cloisonnement

des publics en fonction du découpage réalisé par le Conseil départemental, et plus largement par le législateur.

C'est sur cette division que s'est empilée la territorialisation de l'intervention. Nous avons évoqué les CLIC et les SIAO, outils de proximité, qui restent cloisonnés par publics. Par exemple, la Maison des Seniors est un CLIC sur le territoire bisontin, mais prioritairement à destination des personnes âgées. De même, les ASQ travaillent, avant tout, avec des personnes en situation d'isolement, bien qu'elles proposent aussi un accueil inconditionnel.

Dès lors, pourquoi juger ce découpage infructueux ? En nous mettant à la place d'une personne qui désire avoir une réponse à sa demande, nous voyons combien il devient difficile de se retrouver au milieu de tous ces outils. Il faut avoir connaissance des divisions institutionnelles pour savoir où se rendre. Suis-je considéré comme personne âgée ? Suis-je en réelle situation d'isolement ? Je dépends de quel quartier ou zone géographique délimitée ? Sans cette introspection, ou sans connaissance réelle des rouages de l'administration, le risque d'être renvoyé vers d'autres guichets existe. Ajoutons à cela la multiplicité des partenaires sur le territoire (Conseil départemental, Conseil régional, CAF ou CPAM), et l'action locale devient une nébuleuse pour tout administré.

## **C. L'héritage**

### C.1. Un poids pour l'institution

Nous l'avons déjà traité dans le chapitre consacré aux *40 ans de l'action sociale bisontine*, le CCAS a pu être perçu comme en « *avance* » par le passé. Ce qui crée, pour certains, l'impression d'un poids. Plusieurs enquêtés témoignent :

*« Le premier sentiment que j'ai eu [à mon arrivée] n'était pas de l'angoisse, mais l'impression d'un lourd héritage. Au début, je me demandais comment on allait pouvoir le porter. »* (Un élu)

*« Il faut faire attention : c'est important de connaître l'histoire, mais il ne faut pas écraser les gens. Parce que l'histoire peut écraser. Il faut trouver la juste mesure : c'est important d'avoir l'histoire d'une structure, ça rejaillit dans des projets et dans plein de choses, mais il faut faire aussi attention. » (Un agent)*

*« J'ai beaucoup d'affection et d'attachement pour le CCAS et son histoire. Certaines personnes ont été marquantes dans cette institution. Il y a un héritage extrêmement riche, pas toujours facile à porter. Je trouve que c'est un levier extrêmement fort. » (Un ancien directeur)*

Les enquêtés, à travers ces extraits, choisissent des termes forts pour décrire leur rapport à l'héritage : « *angoisse* », « *écraser* », « *pas toujours facile à porter* »... Pourtant, un passé riche ne devrait-il pas simplifier l'action quotidienne ? Forte de l'invention du Minimum garanti, de la construction des premiers logements-foyers, ou encore d'une politique sociale très avant-gardiste, l'histoire de l'institution est néanmoins nuancée par certains :

*« Il faut se méfier du "c'était mieux avant". » (Un agent)*

*« Au fur et à mesure de mon avancée dans l'institution, j'ai trouvé qu'il y avait un mythe qui n'était pas complètement justifié : quoiqu'on raconte, nous avons suivi l'air du temps. Nous avons suivi les autres CCAS de l'époque, y compris pour le changement de nom et pour la construction des logements-foyers. Des financements à l'époque ont été mis en place au niveau national, et tous se sont mis à construire des logements-foyers. Il y a quand même un "roulage de mécaniques" qui me paraît un peu hors de propos. » (Un ancien directeur)*

À travers ces deux témoignages, nous nous interrogeons sur l'existence réelle d'un "âge d'or". Y a-t-il une vision idéalisée des actions ? Certains mythes, comme l'anecdote relative à la boucherie que le maire-président nous a racontée lors de notre entrevue, se révèlent presque fondateurs. Comment, dès lors, analyser de façon objective ce passé, le déconstruire sociologiquement, sans y toucher symboliquement ? Notre recherche n'a pas pour but de



remettre en cause les fondements de l'institution, mais bien d'aider à en comprendre l'élaboration.

Cette relation à l'histoire et à la mémoire collective peut être mise en parallèle avec la dépendance au sentier. Nous avons montré combien il pouvait être difficile de sortir d'un chemin emprunté : le *revirement* politique ne peut se faire que sur un temps long. Palier note qu'« *après un siècle d'accumulations de politiques, tout problème social se trouve aujourd'hui enchâssé dans un ensemble complexe d'institutions et de politiques publiques héritées du passé* » (Palier, 1999, p. 399).

Pour l'illustrer, nous prenons à nouveau l'exemple du RSA. Plusieurs enquêtés relatent la volonté du Département de "reprendre" l'intégralité du dispositif :

*« Pour le RSA, on est sur une année de transition. Il y avait une convention passée entre le Département et le CCAS : [le premier] délégait [au second] l'accompagnement des bénéficiaires isolés et sans enfants. Cette convention-là ne nous satisfait pas, parce qu'elle ne finance que 50 % de ce que ça nous coûte. Le président du Conseil départemental ne veut pas augmenter sa subvention, c'est-à-dire sa participation aux charges. Le maire, de son côté, ne désire pas continuer à payer pour une action qui est celle du Département sans contrepartie. Les deux présidents se sont donc mis d'accord pour qu'il y ait une réintégration dans les services du département, au cours de l'année 2015. Reste à convaincre nos agents, et ça ne va pas être si simple que ça. » (Un directeur)*

*« Si on transfère le RSA, on ne va plus pouvoir faire grand-chose, on sera vraiment emprisonné dans une politique d'opérateur. Même en tant qu'opérateur, on se demande quelle est notre légitimité. » (Un directeur)*

*« RSA ou pas RSA... Moi, que ce soit une personne qui a le RSA ou pas, tous les gens sont pareils. Tout le monde n'a pas forcément les mêmes problématiques, parce que quelqu'un qui travaille a quand*

*même d'autres soucis. Mais ce sont finalement les mêmes personnes, on fait le même travail. RSA ou pas RSA, c'est égal. » (Un travailleur social)*

*« Je n'attends qu'une chose, c'est qu'on change de mission, qu'on évolue, qu'on travaille sur d'autres projets. Là, on va perdre le RSA, on ne va plus accompagner les gens... Mais c'est quoi ça ? Je ne suis pas du tout dans l'état d'esprit de mes collègues qui veulent absolument le garder ! » (Un travailleur social)*

Nous voyons combien le transfert du suivi des allocataires du RSA au Conseil départemental est problématique pour certains (même si d'autres tentent de modérer le propos). Lorsque des dispositifs doivent être revus ou modifiés, de vraies difficultés surviennent. Des enquêtés l'observent à leurs niveaux :

*« Dès qu'on essaie de retraduire un projet, il faut absolument que tout ce qu'on fait aujourd'hui recolle à l'ensemble des cases. Ça, pour moi, c'est pesant. Ce sont des freins au changement. Nous aurions tout intérêt à ne plus être opérateur de rien du tout, et avoir une politique sociale qui nous est propre, et renouer de nouveaux partenariats. Mais ça, on ne le fait pas ! » (Un directeur)*

*« Dès que vous touchez à un dispositif, il y a les Maisons de quartier qui montent, les associations d'écrivain public qui ne veulent pas... Donc vous ne faites plus rien, vous êtes cloisonnés alors que les besoins sont là, les gens sont là mais on ne s'en occupe pas. Je le sens monter. » (Un directeur)*

*« Des travailleurs sociaux qui attendent le changement, il y en a peu. Peu ont envie d'autre chose. Je trouve qu'on est quand même toujours à ressasser : "Avant c'était bien, on avait le temps de s'occuper des gens. Maintenant ce n'est plus pareil..." Mais pourquoi plus pareil ? Ce sont les mêmes gens ! » (Un travailleur social)*

La part des représentations jouerait un rôle non négligeable dans le processus de dépendance au sentier, selon ces enquêtes.

La section suivante nous permet d'interroger la place des personnalités (élus ou techniciens), ce qui fait suite à la problématique relative à l'héritage.

### C.2. Action sociale et personnalisation d'un héritage : frein ou cap à tenir ?

Cette section complète les premiers éléments mis en lumière concernant la "culture maison". Nous mentionnons à cet effet deux éminentes figures qui ont beaucoup compté pour le CCAS.

Aujourd'hui encore, certains agents se revendiquent de l'esprit "Huot", en estimant qu'il perdure. Faite d'idées novatrices, axées sur la solidarité détachée de l'assistanat, cette culture marque en profondeur l'institution. D'ailleurs, et nous le remarquons, la salle du conseil d'administration porte son nom et affiche son portrait. C'est ce qui fera dire à un directeur, en visite à Besançon et hors temps d'entretien, que la salle ressemble à un véritable « *mausolée* ».

Il ne s'agit pas de dégrader l'image ou les faits d'armes de ces figures emblématiques, qui restent pour le moins remarquables. Ce que nous interrogeons, c'est la place qu'ils occupent encore. Depuis, sept adjoints aux affaires sociales se sont succédé à la vice-présidence, ainsi que cinq directeurs généraux<sup>64</sup>. Bien qu'ils aient marqué chacun à leurs niveaux, et que certains occupent maintenant des responsabilités dans des instances politiques locales, aucun ne laisse de trace comme celle d'Henri Huot. Se pose alors la question du *turn-over* des différents techniciens nommés. Selon la frise, Auguste Ponsot aura conservé plus de vingt ans son poste, là où, depuis, les Directeurs généraux restent en moyenne quatre ans.

Cette position doit toutefois être nuancée. Tout d'abord, il faut rappeler qu'à l'époque d'Huot, l'action sociale connaît ses premiers balbutiements. La société entière connaît de grands bouleversements, comme le décrit Castel dans *Les Métamorphoses de la question*

---

<sup>64</sup> Pour cela, voir la frise en Annexes pp. 434-436.

*sociale* (Castel, 1995)<sup>65</sup>. L'action sociale, à cette époque, a alors fort à faire. Nous n'estimons cependant pas que tout est inventé et créé à l'heure actuelle : nous postulons seulement que cette période pouvait être favorable.

Nous observons aussi un *bon alignement de planètes*. Jean Minjoz, alors maire de Besançon, porte toute confiance en son adjoint et lui laisse de grandes marges de manœuvre (Borraz, 1998). En parallèle, Auguste Ponsot, directeur général, apparaît comme la cheville ouvrière de la politique menée dans l'institution. C'est bien le trio qui a favorisé les innovations. Il convient de ne pas en appeler à un seul personnage, mais bien analyser tous les contextes qui ont permis à la période d'être propice.

Se revendiquer de l'héritage d'un personnage ne constituerait pas un frein à l'innovation et à l'expérimentation. Cependant, il est cohérent de ne pas se focaliser sur les données du passé, en cherchant à les calquer sur l'avenir : il faut relativiser "l'âge d'or".

Ces éléments, typiquement bisontins, se distinguent-ils ailleurs ?

### C.3. Les autres territoires confrontés au poids de l'héritage

Dans la comparaison territoriale, sans véritablement interroger les autres CCAS sur ces aspects, nous avons pu entendre une terminologie particulière qui nous laisse penser que la "dépendance au chemin emprunté" se retrouve ailleurs :

« *Nous avons des conventions un peu historiques avec le conseil départemental.* » (Un directeur de CCAS de France)

« *Le secteur gérontologie, c'est un peu le secteur traditionnel d'intervention des CCAS.* » (Un directeur de CCAS de France)

---

<sup>65</sup> Nous mettons en parallèle son approche de l'évolution du rapport salarial avec les évolutions sociétales générales.

*« Tout ce qui est petite enfance, c'est traité au niveau de la Ville. Ne me demandez pas pourquoi, c'est comme ça, c'est historique, depuis longtemps. »* (Un directeur de CCAS de France)

*« C'est une séparation par publics, extrêmement nette, qui est très traditionnelle. »* (Un directeur de CCAS de France)

Ces différents extraits rapportent que le passé et l'accumulation de politiques sociales successives (pour reprendre les termes de Palier) font qu'aujourd'hui, il est difficile de sortir de cette vision de l'action sociale. Ne pas évoquer la question gérontologique pourrait même paraître singulier.

Pour terminer, et afin de relativiser les prétendues périodes fastes, et illustrer le poids du passé dans la réflexion actuelle de l'action, nous avons relevé les thèmes des différents congrès, journées d'études et rencontres organisées par l'ANCCAS et l'UNCCAS (voir pp. 225-226). Nous voyons que les thèmes autour des nouveaux publics, de la proximité, du partage de l'action sociale ou de l'avenir sont prégnants depuis une quinzaine d'années.

∴

En conclusion, ce chapitre renvoie une image pour le moins sombre et pessimiste. En effet, si nous devons faire ressortir un mot-clé, *flou* nous viendrait immédiatement à l'esprit. Pour la plupart des agents, il n'existe aucune perception claire de l'avenir. Qu'ils soient en situation de management ou non, beaucoup s'interrogent. Grâce à la textométrie, nous constatons que le mot "avenir" est prononcé 98 fois dans l'ensemble des entretiens, et à 66 % par des managers. Cela pèse lourdement sur les pratiques quotidiennes. C'est un véritable mal-être, voire un malaise, qui se ressent chez beaucoup. D'ailleurs, ce flou est remarqué même à l'extérieur par les différents partenaires.

La méconnaissance du projet général ressort comme une des premières causes à ces insatisfactions. Nous avons clairement constaté un manque de communication et d'échange d'informations. Pour l'illustrer, quelques enquêtés ont retenu l'image de la navigation (à vue) pour exprimer ce sentiment.

Un deuxième élément, central, tient à la double approche de l'intervention : par publics et par territoires. Nous avons montré combien elle semble, pour nous, inopérante. Elle restreint l'action sur les personnes, tout en la complexifiant. Cet entre-deux crée des tensions palpables à tous niveaux, et ne tend pas à une meilleure clarté.

Enfin, la question de l'héritage nous a intéressé. Le passé représente souvent un poids dont il est difficile de se départir, même si bien souvent cela relève de la perception. Il faut utiliser ce passé comme levier pour créer de nouvelles actions, et enfin sortir en partie du sentier de dépendance. À ce propos, et nous y reviendrons longuement, un ancien directeur évoque "l'adaptation de l'héritage", seul moyen de le faire fructifier.

Au-delà de ces considérations, nous souhaitons proposer au lecteur les outils d'expertise à mobiliser et à valoriser. Le tableau ne peut être totalement noir, et nous allons tâcher, dans le chapitre suivant, de décrire les nombreuses ressources de l'institution.

**Tableau n° 1 : Thèmes des rencontres de l'ANCCAS**

<i>Année</i>	<i>Ville organisatrice</i>	<i>Thème</i>
1998	Dijon	La lutte contre les exclusions
1999	Clermont-Ferrand	L'usager au cœur de notre action
2000	Cannes	Quels territoires pour une action sociale de proximité ?
2001	Paris	La démarche qualité dans l'action sociale communale
2002	Nevers	Entre valeurs et réalités quotidiennes, les cadres du CCAS prennent la parole
2003	Rodez	La place des CCAS dans un cadre territorial décentralisé... Quelles missions et quelle organisation pour conforter le lien social ?
2004	Belfort	Les nouveaux cadres d'une politique sociale de proximité : enjeux, tensions et partenariats ?
2005	Blois	Le management du social à l'échelon local
2006	Saint-Raphaël	Le modèle social français en question(s) : quelles conséquences pour l'action sociale ?
2007	Limoges	Qualité, Gestion, Évaluation. Comment faire ?
2008	La Rochelle	La mixité sociale, du mythe à la réalité
2009	Rouen	Quel avenir pour l'aide et les prestations facultatives ? Nouveaux publics, nouveaux outils, nouvelle tarification
2010	Saint-Jean-de-Luz	Crise financière, crise sociale, crise des financements, les CCAS en recherche
2011	Vitré	Réforme de l'organisation territoriale et du secteur médico-social. Les CCAS sauront-ils rebondir ?
2012	Cherbourg-Octeville	Manager dans le social : de la compétence à la performance
2013	Besançon	Quel avenir pour l'action sociale de proximité ?
2014	Levallois-Perret	L'action sociale de proximité au cœur du développement durable
2015	Pau	Vers un nouveau partage de l'action sociale
2016	Amiens	Cadre de l'action sociale : Du doux rêve... Aux dures réalités

Source : Site internet de l'ANCCAS.

**Tableau n° 2 : Thèmes des congrès ou journées d'études de l'UNCCAS**

<i>Année</i>	<i>Ville organisatrice</i>	<i>Thème</i>
2001	Angers	Forum des acteurs de l'urgence sociale
2002	Bordeaux	Lien social : les CCAS en action
2003	Rennes	Usagers, habitants, citoyens... Acteurs de la participation
2004	Paris	Les CCAS aménageurs de l'innovation sociale locale
2005	Nice	Santé, Social. Quel lien à l'échelon local ? Les acteurs, les partenaires, la place des usagers...
2006	Metz	Services aux personnes : regards croisés européens
2007	Grenoble	Travailleurs pauvres : en sortir !
2008	Périgueux	Action sociale intercommunale. Atout pour le développement des territoires
2009	Paris	L'action sociale au cœur des changements
2010	Dijon	De l'observation sociale à l'évaluation. Des clés pour mieux agir sur nos territoires
2011	Paris	Des territoires innovants pour un développement social durable
2012	Marseille	Vieillir demain : Décider notre avenir aujourd'hui
2013	Tours	Horizon 2014-2020 : Les politiques sociales à l'épreuve... Construire un nouveau modèle
2014	Nice	Le CCAS au cœur des solidarités. Observer, Coordonner, Agir
2016	Clermont-Ferrand	Défis mondiaux, impact local. Les CCAS/CIAS face à l'"effet papillon"

Source : Site internet de l'UNCCAS.





## CHAPITRE VIII :

### L'EXPERTISE AU SERVICE DE L'OUTIL

Le huitième chapitre prend la suite immédiate des questions de sens et s'intègre dans le "deuxième bloc". Nous allons présenter les outils qui permettent au CCAS de s'affirmer comme expert sur son territoire. Le projet, l'analyse des besoins sociaux ou encore les ressources humaines sont autant de moyens d'intervenir au plus juste auprès des personnes. Nous allons les détailler et les étudier.

∴

#### **A. Le projet social**

Face au flou et aux interrogations portant sur le sens de l'action formulées par la grande majorité des agents, le maire-président a décidé de « *construire un projet social pour la durée du mandat* » (Projet social, septembre 2015). Dans cette section, nous allons l'examiner et chercherons à montrer comment il a été perçu par ceux qui ont bénéficié des premières présentations. En guise de comparaison, nous mentionnerons d'autres projets pour les mettre en perspective.

##### *A.1. Une période marquée par le nouveau projet social*

C'est en septembre 2015 qu'un nouveau projet est proposé, d'abord aux administrateurs, puis aux cadres lors de deux séminaires distincts. Ce n'est pas encore le projet finalisé en tant que tel, mais seulement une « *détermination des objectifs stratégiques* ». Le premier document que nous avons pu nous procurer, sous la forme de diapositives, porte comme épigraphe : « *Être présent, au quotidien, dans une proximité et une réactivité pour répondre aux attentes des habitants, pauvres, âgés, jeunes ou simplement en attente d'un appui pour accéder à leurs droits.* » C'est en soi le cœur de métier qui est relevé : présence, quotidien, proximité, réactivité, attentes, appui et accès aux droits, tant de termes autour desquels tourne l'action communale.

Une première critique retient toutefois notre attention : identifier trois populations (« *pauvres, âgés, jeunes* »), c'est encore rester dans une vision cloisonnée de l'action publique, là où, et nous y reviendrons longuement, l'accueil des personnes pourrait être inconditionnel.

Pour son mandat actuel, le maire a défini quatre grandes priorités : la politique de la Ville (avec les quartiers prioritaires), l'éducation, la tranquillité publique et la solidarité. Pour ce dernier axe, sept grands enjeux se dessinent :

- « *Garantir un accueil, une écoute et une réponse sociale dans une logique de réactivité, de proximité et d'équité ;*

- *Aller vers les bisonnins les plus vulnérables pour les aider à reconstruire leur autonomie et leur ouvrir des perspectives ;*

- *Mettre tout en œuvre pour le bien vieillir des bisonnins sur le territoire ;*

- *Construire avec les personnes qui en ont besoin, des parcours de vie leur permettant d'entrer dans une dynamique personnelle et promotionnelle ;*

- *Faciliter et simplifier l'accès à la santé et aux parcours de soins par l'information, la coordination pour tous les publics éloignés et fragiles ;*

- *Favoriser la participation citoyenne, l'engagement dans les solidarités de proximité pour que chacun trouve sa place dans la cité dans une logique de droits et devoirs ;*

- *Impulser et tendre vers une cohérence de l'action sociale sur le territoire intercommunal par le développement et la structuration de démarches concertées* » (Projet social, 2015, p. 3).

À partir de ces sept enjeux, cinq orientations politiques concernent le projet social, validées par le maire-président :

- « *Analyser les besoins du territoire bisonnin pour impulser de nouvelles réponses aux nouveaux besoins ;*

- *Améliorer l'accès aux droits et aux services en fédérant les acteurs du territoire ;*
- *Prévenir la vulnérabilité et la perte du lien social ;*
- *Accompagner les personnes fragilisées dans leur parcours de vie, quel que soit leur âge ;*
- *Dans un contexte contraint, rationaliser et optimiser les moyens de fonctionnement » (ibid.)*

Il est intéressant de voir que l'accès aux droits devient une priorité politique. C'est actuellement un sujet dont tout le monde s'empare, grâce notamment à Philippe Warin et l'Observatoire grenoblois des non-recours aux droits et services (ODENORE)<sup>66</sup>. L'objectif de ce dernier est de considérer et d'analyser les différentes formes de non-recours, volontaires ou non. Un point retient également notre vigilance : les contraintes budgétaires et la rationalisation des coûts sont une orientation à part entière.

Ce point nous interpelle car il renvoie à l'arrivée de la Nouvelle gestion publique. Il recouvre trois dimensions pratiques :

- *« Établir et actualiser une prospective budgétaire et financière ;*
- *Construire et signer une convention pluriannuelle avec la Ville de Besançon ;*
- *Rationaliser et optimiser les moyens de fonctionnement » (ibid.)*

Nous revenons aux éléments présentés dans le deuxième chapitre, concernant les liens avec la Ville. Une des évolutions fortes que nous observions tenait aux rapports financiers : par le passé, la Ville fournissait une subvention, sans réellement s'occuper par la suite de sa

---

<sup>66</sup> Basé à l'IEP de Grenoble, l'ODENORE bénéficie de la logistique du laboratoire PACTE (Politiques publiques, Action politique, Territoires), unité mixte du CNRS regroupant principalement des juristes, des sociologues et des politistes.

ventilation ; à l'inverse, aujourd'hui, elle cherche au maximum à contractualiser et à optimiser les moyens. Nous reviendrons sur la convention pluriannuelle de moyens et d'objectifs (CPOM) signée avec la Ville, dans la suite du document.

Notons toutefois que ce point n'est pas central dans la définition des orientations. Plusieurs termes fournissent également un axe directeur : accès aux droits, citoyenneté, connaissance de l'offre, etc. Dans la partie consacrée à la prospective, nous verrons combien il faut insister sur ces orientations, et notamment sur leurs réalités pratiques, pour donner un vrai cap politique aux actions.

Avant cela, nous cherchons à comprendre comment la mobilisation s'est effectuée autour du projet.

#### A.2. La mobilisation autour du projet

La volonté, à l'origine, était d'associer le plus grand nombre dans la définition des orientations. C'est d'ailleurs la vice-présidente qui l'explique :

*« Il me semble important que ce travail soit commun, co-construit, co-partagé. Ce qui est logique, car il y a de grands axes. Ensuite, on le déclinera en projets de service. Je veux qu'ils soient eux-aussi co-construits. Je ne veux pas qu'on puisse me dire que ça n'a pas été partagé, et qu'ils tombent comme ça sur la tête des gens [...]. J'ai déjà travaillé avec certaines équipes, mais je veux trouver le temps de les revoir et de retravailler avec eux, et au bout du compte inclure les syndicats et leur faire une proposition. On implique les équipes, les administrateurs, les syndicats, avant de publier le projet social officiellement. Je veux que ce soit quelque chose de partagé, absolument. » (La vice-présidente)*

Cet extrait témoigne de l'importance, pour la vice-présidente, d'inclure le plus grand nombre autour du projet. Cependant, lorsque les agents évoquent leur implication, ils paraissent plutôt unanimes :

*« Les équipes sont rarement associées. » (Un chef de service)*

*« Je sais qu'ils préparent [quelque chose]. Il y aura des éléments, mais je ne suis pas dans la boucle : il n'a été travaillé qu'entre directeurs. Ce sera peut-être les prémices du projet ! J'espère ! »*  
(Un agent administratif)

*« Je n'ai pas connaissance du projet, et pourtant ce n'est pas faute de demander. » (Questionnaire n° 37)*

*« Justement, quel est-il ce projet ? » (Questionnaire n° 46)*

Nous observons un écart entre la volonté forte de la vice-présidente et le ressenti des agents rencontrés. Pourtant, les diapositives relatives au projet social sont claires : la volonté initiale provient du maire, et c'est lui-même qui validera les enjeux et les grandes orientations politiques. Les administrateurs auront ensuite un temps de partage, de réflexion et de finalisation globale. Enfin, les directions effectueront une déclinaison des objectifs en fiches actions.

C'est une méthode de construction par étapes : chacun est inclus au fur et à mesure. La participation élargie au processus n'est pas faite en amont. Nous l'avons observé : la réflexion principale (état des lieux, valeurs portées, engagements, évolutions...) n'a rassemblé que les élus et la direction générale. C'est ce qui concerne la "phase 1", qui s'est déroulée entre mars et juin 2015.

La participation et l'intégration des équipes ne se fait alors qu'en "phase 3"<sup>67</sup>. À ce moment, les administrateurs et les organisations représentatives du personnel sont convoquées. Ensuite, les directeurs rédigent les objectifs opérationnels et les "fiches actions". Ce sont lors de deux séminaires, un pour les administrateurs et un avec les cadres, que ce cela est réalisé, courant septembre 2015.

---

<sup>67</sup> La deuxième phase, qui s'étend de juin à juillet 2015, consiste en la validation des orientations politiques par le maire.

Nous revenons ici à un principe que nous avons développé : le double pilotage. Nous voyons comment, par cet exemple, le tandem se met en place. Dans ce cas, il se rapproche plus d'un balancier où chaque partie fait évoluer le projet à tour de rôle, une fois les jalons posés par le politique.

Il convient également de noter que le maire prend position. Nous expliquions, au début de la deuxième partie, que la présidence d'un CCAS est souvent déléguée à un vice-président. Ici, le projet prend racine dans la politique municipale de solidarité du maire, et ce dernier valide les cinq orientations politiques du projet.

C'est l'image pyramidale qui convient le mieux pour illustrer cette co-construction. Plus le projet avance, plus les agents sont associés. La démarche se situe dans une approche descendante, ou *top down*. Nous approfondirons cet aspect dans la troisième partie. Avant, nous proposons une exploration des premiers retours.

### A.3. Les premiers retours

Nous l'avons vu, l'attente envers ce projet était forte. La textométrie nous permet de mesurer ce qui était escompté : l'expression "projet social" fut prononcée six fois lors de la phase préliminaire, contre soixante-cinq pour les entretiens concernant le travail de thèse<sup>68</sup>.

À ce propos, nous avons recueilli différents avis, notamment ceux des représentants syndicaux :

*« Le projet social va découler de ce qui nous a été présenté en Comité technique. J'espère qu'il sera plus en profondeur, qu'il parlera des services. Je tiens à féliciter le travail qui a été fait sur la présentation. Celle-ci est bien, pédagogique, elle peut servir de base aux gens qui arrivent. Après, il faut aller en profondeur. Il manque les agents, le bien-être, les usagers, le service public. Comment fait-*

---

<sup>68</sup> Nous avons compté le nombre de fois où ce terme était prononcé avant que nous n'évoquions nous-même le sujet.

*on pour donner plus de moyens aux aides à domicile ? Quels moyens pour se former plus facilement ? » (Un représentant syndical)*

*« Le projet politique qu'on nous a présenté était étonnant. Nous, on attendait des orientations claires par rapport à la DSO. On nous a juste décliné tout le CCAS. C'était intéressant, mais ce qu'on attendait n'y était pas : les travailleurs sociaux, vous allez œuvrer dans telle direction, vers tel public, sur tels axes. On nous a un peu parlé de présence territoriale. Mais pour quoi faire ? Qu'est-ce qu'on en fait ? » (Un représentant syndical)*

La première réaction des représentants de syndicats conforte l'analyse de la construction du projet social : n'étant pas encore totalement abouti, il ne convient pas au nombreuses attentes.

Nous avons pu également échanger de manière informelle avec les cadres à la suite de leur séminaire. Tout comme les représentants syndicaux, de nombreux agents nous ont avoué être restés dubitatifs sur la présentation et certains espéraient obtenir une version définitive.

Les retours des administrateurs nous ont été présentés lors d'une réunion. Nous avons pu apprendre, entre autres, qu'ils paraissaient très intéressés par la démarche. La remarque la plus marquante concerne les personnes accueillies, jugées absentes des discussions.

Pour mettre en perspective l'étude du projet bisontin, et en guise de comparaison, nous prenons appui sur l'examen de deux autres projets : ceux de Grenoble et de Bordeaux.

#### A.4. D'autres exemples de projets sociaux

L'intérêt de cette démarche est d'étudier la place et la construction de l'outil pour ces villes, ce qui va donner un socle aux propositions que nous formulerons dans la troisième partie.



#### A.4.1. À Grenoble

Le projet s'intitule *Plan stratégique 2015-2020 du CCAS de Grenoble*. Dès le préambule, trois éléments ressortent : tout d'abord, comme à Besançon, la lutte contre les inégalités constitue un axe majeur de la politique grenobloise ; ensuite, il est indiqué que « *l'action publique touche tous les habitants* » (Plan d'action 2015-2020, CCAS de Grenoble, p. 7) ; enfin, nous apprenons que c'est le centre d'action sociale qui porte largement la politique sociale communale.

La méthode d'élaboration est mentionnée. Pour faire avancer ce projet, ce sont sept équipes thématiques qui ont vu le jour. L'animation était assurée « *par un membre du Conseil d'administration avec l'appui d'un membre du Comité de Direction* » (*ibid.*, p. 11). Ce sont alors « *une trentaine d'agents du CCAS, des usagers et des partenaires* » qui ont intégré ces groupes, pour effectuer, entre autres, « *une réflexion ouverte sur la base de constats partagés, [pour] aboutir à la formulation de propositions sur les actions à poursuivre, à réorienter, à développer ou encore à initier* » (*ibid.*).

Dans le contenu même, le Plan stratégique s'articule autour de l'accès aux droits de tous, en déclinant deux grandes parties : « *l'affirmation de droits fondamentaux* » et « *l'action sociale pour garantir des droits* ». Chaque partie est déclinée en sections qui débutent par une piste pratique. Par exemple, « *développer l'accès à l'information sur le droit au logement et à l'hébergement* » (*ibid.*, p. 19), « *promouvoir l'ouverture des établissements sur leur environnement* » (*ibid.*, p. 28) ou encore « *renforcer la qualification des équipes d'accueil* » (*ibid.*, p. 36).

Le projet de Grenoble n'est pas cloisonné par publics. C'est véritablement un projet global d'institution qui est dessiné. Même la troisième partie, consacrée à l'organisation, promeut avant tout le territoire d'intervention. C'est ainsi qu'il est proposé de « *renforcer la cohésion entre le CCAS et la Ville pour clarifier l'action municipale* » (*ibid.*, p. 31), et de créer « *une animation territoriale renforcée* » (*ibid.*, p. 32).

Ce projet social est résolument celui du CCAS grenoblois, donnant une perspective politique et organisationnelle aux agents. Se détachant du cloisonnement par publics que nous avons pu rencontrer dans d'autres institutions, il réaffirme le Centre communal comme expert local.

Notons en conclusion que ce projet s'inscrit dans la continuité d'autres maquettes antérieures. Ce qui explique son élaboration poussée.

#### A.4.2. À Bordeaux

Le projet de Bordeaux nous a été remis en main propre lors de notre venue dans la capitale d'Aquitaine. À première vue, l'impression d'une contribution conséquente et moderne graphiquement s'est emparée de nous. Ce sont 218 pages en couleurs, composées de nombreuses photographies ou citations diverses, qui encouragent à la lecture. Nous sommes loin d'un document froid déclinant des actions successives.

Intitulé *Empreinte et mutations. Vers un PACTE de cohésion sociale et territoriale*, ce titre confirme à quel point le projet s'inscrit dans une histoire locale forte, faisant suite à plusieurs projets antérieurs : c'est ainsi le quatrième projet de la Ville.

Le premier (1999-2004) portait sur « *la fracture* » et comportait trois axes : la lutte contre l'exclusion et la précarité, l'organisation des services pour faciliter la vie quotidienne des plus fragiles, et la construction de la participation de tous à la vie de la cité (Projet social Bordeaux, 2015, p. 26). Le deuxième (2005-2009) s'appuie sur un nouveau pacte de fraternité. Il « *croise la route de l'agenda 21* » en 2008, ce qui constitue un premier pas vers la transversalité (*ibid.*, p. 27). Enfin, le troisième, intitulé *Une place pour chacun, mieux vivre ensemble* (2009-2013) intègre largement dans sa définition les agents de la Ville, du CCAS et les élus. C'est le projet global de toute une Ville.

Le nouveau projet poursuit la même voie. Le sommaire paraît révélateur : *Bordeaux, l'urbaine philosophe ; Transformer la ville ; Territoire du vivre ensemble ; Mais où va le monde ; Monde 3.0 et Smart cities ; Culture et savoirs : les piliers de la cohésion sociale ; et La vie dans les quartiers*. L'éducation croise la culture, le social les nouvelles technologies de la communication, la géographie la citoyenneté... C'est un projet résolument décloisonné.

Le document se conclut par la déclinaison de cinq axes majeurs d'intervention, proposés dans une approche globale :

- « *S'insérer économiquement, être citoyen actif* ;
- *Habiter la ville, partager la vie* ;
- *Culture, éducation et savoirs* ;
- *Bien-être, santé et environnement préservé* ;
- *Tranquillité publique et prévention, lutte contre les discriminations* » (*ibid.*, pp. 116-183)

Le CCAS bordelais n'a finalement pas son projet spécifique : il s'intègre pleinement dans la politique globale de la ville.

Pour terminer avec ce premier sous-chapitre, il est important de rappeler combien la définition d'un projet social s'avère primordiale pour la totalité des équipes et des instances. Elle donne un véritable cap.

Dans la suite de ce développement, le deuxième sous-chapitre est consacré à l'analyse des besoins sociaux.

## **B. L'Analyse des besoins sociaux**

Le deuxième outil que nous mettons en lumière est l'ABS. Forte d'une étude minutieuse de toute la population, elle gratifie les CCAS d'une place d'experts de leurs territoires. Nous allons en expliquer les raisons.

### *B.1. Un cadre réglementaire*

Nous l'avons brièvement évoqué, selon l'article R123-1 du CASF, issu du décret n° 95-562 du 6 mai 1995, chaque structure doit « *procéder annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relèvent d'eux, et notamment de ceux des familles, des*

*jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté* » (Site internet Légifrance). C'est sur cette base, et selon l'article R123-2, que les CCAS « *mettent en œuvre [...] une action sociale générale [...] et des actions spécifiques* » (*ibid.*).

L'ABS doit être produite une fois par an, et constitue la base du projet communal. Pourtant, bien que cette loi offre une place prépondérante dans la constitution de la politique sociale, peu d'éléments expliquent comment orienter et construire le document. Finalement, une grande liberté est laissée : l'ABS devient spécifique à chaque structure.

Pour terminer, l'article R123-1 stipule que le document final doit faire « *l'objet d'un rapport présenté au Conseil d'administration* » (*ibid.*). Il n'est cependant pas question de validation : le rapport reste souvent au stade informatif.

Nous voyons que, finalement, la loi ne définit pas clairement ce que doit être une ABS. Face à ces lacunes, l'UNCCAS a produit un cahier des charges à destination des communes qui désirent embaucher un consultant sur cette mission. Premièrement, selon l'organisme, deux volets doivent composer l'analyse : un quantitatif, diagnostic approfondi du territoire ; un qualitatif, qui retient deux ou trois problématiques « *prioritaires parmi les besoins sociaux mis en évidence* » (cahier des charges de l'ABS par l'UNCCAS, 2009, p. 2). La production finale doit croiser les deux approches. La partie quantitative donne une vision globale de la population, et, réalisée annuellement, fait ressortir les grandes tendances d'évolutions. La partie qualitative, elle, éclaire un problème spécifique lié au territoire d'intervention.

C'est le CCAS qui est porteur de l'ABS, ou qui donne délégation à un service (interne ou externe à la Ville) pour le mener à bien. Nous verrons que, à Besançon, l'analyse est réalisée par un service municipal : le Service Analyse des Besoins et Évaluation (SABE)<sup>69</sup>.

Lors d'une table ronde organisée à Paris en septembre 2015 par l'UNCCAS autour des réformes territoriales, Bernard Saint-Germain, chargé de mission à Mairie-Conseil, note qu'un écueil est à éviter : l'ABS n'est pas l'analyse de la pauvreté sur le territoire, mais l'étude de toute la population. Souvent, le document se focalise uniquement sur les problématiques

---

<sup>69</sup> Au cours de notre étude, ce service a été mutualisé avec la CAGB.

sociales. Cependant, l'expression *besoins sociaux* ne signifie pas uniquement pauvreté, exclusion ou encore autonomie. Elle recouvre, bien au-delà, ce qui peut toucher à la population de façon générale.

Pour terminer sur la présentation réglementaire de l'ABS, le 14 septembre 2015, le Comité interministériel aux ruralités propose l'abrogation de l'obligation de réaliser annuellement l'ABS<sup>70</sup>. Pour beaucoup, c'est la stupeur, comme l'indique par exemple un communiqué diffusé par l'UNCCAS le 16 septembre, intitulé : *En une matinée, le Gouvernement enterre 20 ans de progrès social*. Pourquoi dès lors s'attaquer à cet outil ? Deux raisons émergent.

Premièrement, nous observons que, comme pour la création d'un CCAS, cette obligation n'est que trop peu respectée. Les centres sociaux communaux n'existent pas partout, et dans les petites communes, ils sont parfois considérés comme des « *coquilles vides* ». De plus, dans les très petites communes (rurales par exemple), ce sont souvent des bénévoles qui s'occupent de cette question. L'ABS, document pour le moins important (enquête qualitative et quantitative, traitement de données, production d'un dossier final), demande un investissement conséquent. Pour preuve, dans de nombreuses grandes villes, des agents ou des consultants sont spécialement recrutés pour la réaliser.

Deuxièmement, l'abrogation concerne *l'obligation* de réaliser l'ABS *annuellement*. Il ne s'agit pas de l'interdire totalement. Réaliser un tel document chaque année paraît considérable pour certaines administrations. Cependant, rien n'interdit à une ville de poursuivre ce rythme annuel. D'ailleurs, le maire de Besançon nous le révèle lors de son entretien :

*« C'est un outil qui est pertinent, qui nous permet de mieux connaître le territoire, mieux connaître nos besoins. C'est obligatoire, mais même si ça ne l'était pas, on le ferait. C'est une analyse très précise, il y a un vrai travail qui est fait par les services. »* (Le maire-président)

---

<sup>70</sup> Cette abrogation a finalement évolué et n'est plus une réalité. Néanmoins, il convenait d'évoquer cette intention vécue lors de notre recherche.

En définitive, la loi s'adapte aux réalités du terrain et protège les petites et moyennes institutions, en leur évitant d'être hors la loi.

## B.2. À Besançon, une ABS spécifique

Nous l'avons vu, le législateur ne donne pas de direction précise pour réaliser l'ABS. Chaque institution possède son outil particulier. Quelles sont, dès lors, les spécificités de l'ABS bisontine ?

Tout d'abord, l'analyse bisontine est *partagée*. Cela signifie que ce n'est pas le CCAS, seul, qui produit le document. Le service missionné pour le réaliser, depuis 2008, est le SABE. Nous apprenons par l'UNCCAS qu'« *une des conséquences de ce transfert [de l'ABS vers un autre service] est l'élargissement des thématiques traitées [...]. Aujourd'hui, des champs proches mais ne relevant pas du CCAS sont abordés. C'est le cas de l'enfance et de la petite enfance. Cela permet aussi une appréhension plus large de ce travail par des directions et des élus moins directement concernés par le champ social* » (Site internet UNCCAS).

Plusieurs phases sont déclinées. Le SABE effectue, dans un premier temps, un recueil statistique pour dégager les grandes tendances. Sur cette base, un comité technique et un comité d'orientation sont constitués, pour proposer des thèmes aux groupes de travail. Y siègent des élus, certains agents de la Ville proches des questions sociales et le CCAS. Ce sont ces assemblées qui décident du thème, en décidant des priorités d'actions<sup>71</sup>.

Lors de nos échanges avec les différents partenaires extérieurs, nous leur avons demandé s'ils étaient présents lors des Comités de pilotage. Voici les réponses formulées :

*« Nous sommes invités au comité de travail, mais franchement nous ne sommes pas impliqués dans l'élaboration du diagnostic [...]. C'est vraiment un chantier qui se fait au sein du CCAS, auquel on est associé, mais pas forcément impliqué. On laisse la main au CCAS pour définir les besoins sociaux [...]. On va tirer des enseignements*

---

<sup>71</sup> Depuis cette année (2016), une nouvelle forme d'ABS se développe en interne.

*de ce qui va être produit plutôt qu'être producteur de ce type de document. » (Un cadre de direction de l'État)*

*« Nous ne sommes pas impliqués [dans les groupes de travail] au niveau de notre association. » (Un responsable associatif)*

Un autre cadre de l'État avoue ne pas savoir si une délégation de son institution participe à ces mêmes comités, mais se dit néanmoins très intéressé par la question. Aussi, certains élus, proches pourtant des problématiques sociales, reconnaissent ne pas s'impliquer :

*« Je ne suis pas dans le comité de pilotage de l'ABS. Mais ce serait bien que [ma délégation] en fasse partie [...]. Ça pourrait être intéressant, mais ça concerne quand même le CCAS. Je ne me vois pas dire que le COPIL ne doit pas prendre de décision parce que je ne suis pas là. Et puis je n'ai pas les compétences techniques pour valider. Et ça, ça pose un vrai problème. » (Un adjoint au maire)*

Il faut préciser ce que recouvre la formule *Analyse partagée des besoins* : elle est *partagée* dans le sens où les données sont échangées auprès des services. Les partenaires ne participent pas à son élaboration. Un agent du service SABE nous l'explique :

*« Ce n'est pas qu'ils ne sont pas impliqués, c'est que nous changeons de partenaire en fonction du sujet choisi [...]. Ils ne participent pas aux Comités, on n'en est pas à ce niveau d'implication. Il y a des premières étapes à consolider avant d'y arriver. » (Un agent du SABE)*

En outre, un bémol émerge concernant la construction de l'outil : chaque élu ou technicien cherche à mettre en avant sa délégation pour que le thème de l'ABS y corresponde. C'est une nouvelle image du manque de transversalité entre les délégations qui se joue ici. En tant qu'observateur extérieur, nous ne voyons pas les acteurs chercher à produire une analyse sur une problématique forte et actuelle, chacun tendant à récupérer l'outil pour sa propre

réflexion. Par exemple, lors d'un comité de pilotage, un directeur avouera ne pas avoir lu le *focus*<sup>72</sup> annuel car celui-ci ne correspondait pas aux missions de son service.

La deuxième spécificité de l'ABS bisontine tient au fait que, outre sa présentation au Conseil d'administration, elle fait l'objet d'une communication au sein du Conseil municipal. C'est une image forte : tous les élus bisontins découvrent et sont informés des conclusions de l'enquête. Nous le verrons après, ceci n'existe pas dans toutes les villes. Nous nous sommes interrogé sur la réception que pouvait en faire les élus. Ils témoignent :

*« S'il y a un débat, même s'il est court, c'est lors de la présentation de l'ABS. C'est une des rares villes à le faire en Conseil municipal : c'est un choix politique assumé. C'est pour montrer l'état réel de la ville, avec ses difficultés et son évolution. C'est également une volonté de transparence de la part des politiques, de comprendre comment ça se passe [...]. Mais malgré les efforts pédagogiques et avérés des différents adjoints aux affaires sociales, je n'ai pas l'impression que ça passionne les foules. C'est extrêmement technique et ça rebute les gens. »* (Un adjoint au maire)

*« On ne débat pas sur l'ABS. Il y a un débat en Conseil municipal, mais ça, c'est la phase "clownesque" de la politique. Après, entre élus, il n'y a pas de débats particuliers. Tout le monde vous dira que le social est dans tout. Mais on n'empoigne pas les vraies questions sociales, c'est faux. Il y a une crainte. Je ne mets pas en cause la sincérité des élus sur leur engagement, mais c'est un engagement de posture qui est un peu idiot, parce que pas réfléchi [...]. »* (Un adjoint au maire)

Ces deux extraits témoignent du manque de débats autour de la question sociale municipale. Le conseil étant retransmis en direct sur l'internet, nous avons pu assister à la communication du 6 novembre 2014. À la suite des enquêtés, nous constatons que la plupart

---

<sup>72</sup> Celui-ci éclaire un point précis d'une problématique sociale ou sociétale dans l'ABS. Ce sont les "thèmes" proposés à la page suivante.



des interventions touchent avant tout le court terme, sur des thèmes précis. Certains interpellent sur une vision plus structurelle, mais cela n’amène pas toujours de débat construit. Nous notons toutefois l’importance de présenter une telle étude devant le conseil municipal, afin de mettre au jour, devant les élus, la réalité sociale bisontine.

La troisième spécificité repose enfin sur l’ajout de « *fiches quartiers* » détaillées, construites en partenariat avec l’Observatoire socio-urbain (OSU)<sup>73</sup>, spécifique à Besançon. Ces fiches permettent une analyse quantitative fine par Ilots regroupés pour l’Information statistique (IRIS), et sont consultées principalement par les services (municipaux ou du CCAS).

Pour terminer sur ces différents aspects, nous avons relevé les différents thèmes des Analyses que nous avons pu nous procurer : nous remarquons combien ils sont multiples et transversaux (personnes âgées, jeunesse ou encore questions économiques) :

**Tableau 3 : Thèmes des ABS**

<i>Année</i>	<i>Thème</i>
2007	Précarité économique
2009	Isolement et exclusion
2010	Jeunesse en rupture
2011	Accueil des étrangers
2012	Surendettement
2013	Pauvreté des enfants
2014	Le passage à la retraite : quels changements pour les Bisontin(e)s ?
2015	Les besoins des bénéficiaires de l’aide alimentaire

*Source* : Recherches personnelles.

### B.3. Une ABS pour quelle utilité ?

Nous nous sommes interrogé sur l’utilité et la réception que pouvaient faire les services et les partenaires d’un tel document. À cela, nous avons reçu différentes réponses. D’une part, du côté des élus de la Ville de Besançon :

---

<sup>73</sup> C’est l’agence d’urbanisme AUDAB (Agence d’Urbanisme de l’Agglomération de Besançon) qui, en lien avec le travail du Contrat urbain de Cohésion sociale, a mis en place cet observatoire.

« *Pour moi, l'ABS c'est le fil rouge de la politique.* » (La vice-présidente)

« *J'ai certains collègues élus qui doivent s'appuyer sur l'ABS pour mettre en place les politiques dans leurs délégations. Mais je ne suis pas sûr que ce soit le cas de tout le monde. Je vais être brutal : ce pavé indigeste, je ne suis pas sûr qu'il y ait le quart qui le lise ou qui le connaisse. Rien n'est fait pour qu'on s'y intéresse... J'ai [une délégation proche des questions sociales], donc j'essaie. Mais courage ! Je ne sais pas comment trouver la bonne mesure pour que ça soit engageant. Je pense qu'on n'en est pas tout à fait là.* » (Un adjoint)

« *Les gens ne connaissent pas l'ABS. Ils ont du mal à y entrer. L'engagement autour est faible aussi, il est en conséquence. Je ne sais pas ce qu'on pourrait imaginer pour rendre l'ABS suffisamment "bandante", attractive, pour que les élus la maîtrisent, pour l'utiliser dans le cadre de la mise en place de leur politique. Si on faisait le test de demander au premier élu qui passe ce qu'il pense de l'ABS, il vous regarderait d'une façon bizarre...* » (Un adjoint)

D'autre part, les différents partenaires témoignent :

« *On peut tirer des éléments d'information qui sont proposés par l'ABS de la Ville, pour alimenter notre réflexion sur la mise en œuvre de nos politiques publiques sur le territoire. Ça permet d'avoir une vision aussi sur ce que peut éventuellement faire l'État dans la réponse apportée à une population. C'est utile pour la collectivité, pour sa politique sociale territoriale, mais c'est aussi intéressant pour l'État d'avoir une observation [...]. Je pense que les données, telles qu'elles sont fournies, sont nécessaires et suffisantes [...]. Après, on ne prend que ce dont on a besoin. Je ne regarde pas toutes les données, je ne prends que ce qui m'intéresse. Ce sont ces*

*informations qui me sont utiles. Je ne vais pas au-delà. Je ne me sers pas de l'ensemble des données.* » (Un cadre de direction de l'État)

*« Ce travail-là a l'énorme mérite d'objectiver des choses qui sont connues, mais nécessaires et indispensables pour obtenir de l'engagement et de l'investissement. C'est aussi important parce que ça nous a permis de revoir notre présence sur Besançon. On avait jusqu'à présent une permanence au centre-ville, fréquentée par des habitués et des personnes âgées. Finalement, cette permanence jouait un rôle de lien, plus que notre vocation première qui est l'accès aux droits. On était en location, le bail est arrivé à son terme, et on cherche aujourd'hui à se localiser plus vers de nouveaux secteurs, où on pense qu'il y aura des populations plus en adéquation avec ce qu'on recherche. Cette réflexion s'est faite grâce au bilan du CCAS. »* (Un cadre de direction de l'État)

Nous voyons combien les avis peuvent diverger sur ce document. De même, nous avons pu constater qu'en interne, peu d'agents se saisissent de l'ABS au quotidien. Au moyen du logiciel de textométrie, nous observons qu'un seul agent évoque le document. Ce sont surtout les directeurs et les élus (administrateurs ou non) qui en parlent (93 % des occurrences).

L'ABS paraît ainsi être un outil sous-utilisé. Pour beaucoup, elle comporte, pour sa partie quantitative, trop de statistiques et devient illisible. Les enquêtés nous ayant affirmé qu'ils travaillaient sur la base du document sont majoritairement des partenaires extérieurs ne bénéficiant pas, dans leurs services, d'un tel diagnostic. Toutefois, ils ne piochent que quelques informations dont ils ont besoin : ils n'épluchent pas l'intégralité du document. Pour les élus de la Ville, très peu se plongent dans l'analyse. Ils participent au débat au conseil municipal lors de la présentation, mais, au quotidien, ne s'en emparent pas matériellement.

L'Assemblée des Communautés de France (AdCF), dans son rapport *Intercommunalité et développement social*, aborde le thème de l'ABS et va dans le même sens. Les rapporteurs constatent que « lorsqu'elle est réalisée, [l'analyse] n'est pas pour autant forcément qualitative. Elle consiste souvent en un recueil de données statistiques locales, qui n'éclaire pas sur les urgences et les priorités [...]. Il s'agit plus d'un recueil de chiffres – essentiellement de l'INSEE

– que d'une véritable étude visant à éclairer les élus dans leur prise de décision. Un tel document n'est pas inutile pour connaître la composition de la population, mais ne permet pas de connaître ses profils et ses attentes » (AdCF, 2015, p. 17.) L'ABS est jugée, par ces auteurs, « théorique et non formalisée ».

En outre, un délégué général d'un organisme national observe :

« L'ABS est un bon exemple : souvent, la difficulté c'est qu'elle est située en interne à l'institution, et peu diffusée en dehors. » (Un délégué général)

Considérant cet outil comme la base de la politique sociale communale (ou son *fil rouge* pour reprendre les termes de la vice-présidente), nous nous demandons si l'outil ne devrait pas être revu et rectifié, afin que tout un chacun se l'approprie.

#### B.4. Les ABS dans d'autres Villes

En miroir des éléments propres à Besançon, nous avons interrogé d'autres directeurs pour comprendre comment était construite, puis exploitée, leur ABS. Ils expliquent :

« On ne fait pas d'ABS parce qu'on a une petite association partenariale entre la Ville, la Métropole, le Département et les bailleurs sociaux. Cette association fait tout un tas d'observatoires de données en liaison avec l'agence d'urbanisme. On peut sortir plusieurs indicateurs en fonction de nos besoins. Et surtout, l'idée, c'est que l'association anime cette observation. Il ne s'agit pas seulement de donner des chiffres, c'est aussi faire des réunions, des séminaires... C'est avoir de l'observation partagée, car ces données, on les récupère de partout : CAF, CPAM, Éducation nationale... Ce sont des données métropolitaines, par quartiers, sur la Ville. On en a une foison, mais ce n'est pas à partir de là qu'on base la politique sociale communale. » (Un directeur de CCAS de France)

*« Pour l'ABS, on n'a jamais fait appel à un cabinet. Ça a toujours été fait en interne, et longtemps considéré comme la dernière roue de la charrue. Il y a une obligation réglementaire, donc il faut faire quelque chose. C'est un document confié à un collègue qui faisait ça par-dessus le reste, quand il avait le temps. Depuis 3-4 ans, on a travaillé sur un document mieux fait, mais qui reste un document statistique. On a déjà récupéré toutes les données, des éléments à droite et à gauche, et c'est là-dessus qu'on travaille actuellement. Et cette année (année où l'obligation est supprimée), on a embauché un étudiant en Master pour produire une ABS encore plus conséquente et détaillée. On s'y intéresse, mais en même temps, très honnêtement, jusqu'à maintenant, ça n'a jamais abouti à quoique ce soit. C'est extrêmement difficile de définir une politique sociale. »*  
(Un directeur de CCAS de France)

*« Pour ma municipalité, ce n'est pas que l'ABS n'était pas une priorité, mais nous avons réalisé beaucoup d'études au niveau énergétique et au niveau de la politique de la Ville. Ils ont fait appel à des cabinets pour tout ça. Au final, c'était un peu compliqué d'en lancer une nouvelle sur l'analyse des besoins. »* (Un directeur de CCAS de France)

*« Le [projet de Ville] se fait à partir de l'ABS. Ça reste un élément fort. Là, pour la démarche, il a été fondateur. L'ABS a été présentée dans chaque quartier avec le cabinet qui a réalisé l'analyse, et on a apporté cet éclairage aux élus, aux professionnels et aux habitants. Il y a une présentation publique des chiffres, notamment pour les habitants. On s'est dit : "À partir de ces constats, qu'est-ce qu'on fait ? Qu'est-ce qu'on va apporter comme réponse ? Qu'est-ce qu'on va créer ? Comment va-t-on innover pour faire face à ces défis qui sont derrière les chiffres ?" »* (Un directeur de CCAS de France)

Nous le voyons à travers ces témoignages, réaliser l'ABS s'avère pour beaucoup compliqué. Sauf dans le dernier extrait où la place est clairement définie, chacun cherche encore

à l'inclure dans un projet social. Cela relativise quelque peu les critiques bisontines que nous avons pu formuler.

Pour terminer, l'ABS n'est pas l'apanage des grandes villes, là où les petites communes seraient à la traîne. La réalité d'une Analyse de grande ampleur annuelle ne s'observe pas partout. Finalement, toutes villes confondues, l'outil a rarement d'effets sur la politique communale.

Au-delà du projet social et de l'ABS, la dernière section prend en compte les ressources humaines, pour mettre en relief leurs forces.

## **C. Les Ressources humaines, forces du CCAS**

Nous allons montrer dans quelle mesure les personnels, toutes catégories professionnelles confondues, apportent une plus-value à l'institution. Nous allons nous interroger sur le travail social en interne, en nous demandant si le fait d'être fonctionnaire *et* travailleur social a une influence sur l'intervention. Nous évoquerons enfin les formes d'interventions *parallèles*, qu'il convient de ne pas négliger.

### C.1. Les agents des CCAS

Nous avons déjà abordé les particularités d'être fonctionnaire territorial. Dans cette section, nous allons décrire les différentes professions. Au 31 décembre 2011, selon les derniers chiffres que nous avons pu obtenir, ce sont 123 000 agents, tous statuts confondus, qui exercent dans un CCAS. Des élèves administrateurs territoriaux ont rédigé un rapport intitulé *Le Personnel au sein des CCAS/CIAS : Profil des agents et spécificités de l'environnement de travail*, dans lequel ils dégagent plusieurs invariants de métiers et d'environnements. Ils constatent, par exemple, que les motivations humanistes par « *l'envie de rendre service* » ou « *d'accompagner les usagers* », l'identité socio-professionnelle ou encore l'enjeu de la reconnaissance, se retrouvent chez tous des agents (Deweine *et al.*, 2014, p. 27).

Face à ces invariants, les institutions ont, pour la plupart, des champs d'intervention larges : exclusion, autonomie, hébergement. Cela a pour effet de réunir, sous une même entité, de nombreux métiers hétérogènes. Les élèves administrateurs l'observent : « *La multiplicité des missions mises en œuvre par les CCAS [a pour conséquence] la diversité des métiers qui y sont exercés. Ainsi, selon les missions, chacun dispose de son propre répertoire des métiers* » (ibid., p. 41.) D'ailleurs, les auteurs n'arrivent pas à extraire un profil-type de l'agent du CCAS.

Toutefois, certaines réalités sont inhérentes à ces structures, et touchent de ce fait l'ensemble des intervenants. Par exemple, la venue de nouveaux publics, les contraintes financières accrues, le renforcement de la place des personnes ou encore l'instabilité de certains contextes sont autant de thèmes qui se rapportent directement aux pratiques des professionnels.

C'est un double mouvement que nous constatons : d'un côté, une vraie diversité de professions existe au sein des institutions sociales communales ; mais de l'autre, ces disparités s'effacent devant les contraintes globales qui s'imposent.

Face à ces premiers éléments contextuels, nous nous demandons s'il existe une spécificité d'être travailleur social relevant de la fonction publique territoriale.

### C.2. Fonctionnaire et travailleur social : quelle articulation ?

Aux premiers pas de notre recherche, nous avons interrogé la place du travail social au sein de l'institution. Un agent nous explique que, dans les formations, peu d'éléments sont donnés sur la fonction publique territoriale :

*« J'étais intéressé par la politique et je voulais voir ça, parce que dans la formation d'éducateur spécialisé, on est plutôt sur le champ de l'associatif. Peu de gens savent qu'il y a des débouchés ici. Mes interventions à l'Institut régional du Travail social (IRTS) me permettent de le dire : "Il y a aussi des débouchés dans la fonction publique territoriale !" » (Un travailleur social)*

L'intervention sociale au sein d'une collectivité locale est peu connue. Cela est corroboré par une autre discussion que nous avons eue avec un agent. Lui-même intervenant

dans des formations professionnelles, il témoigne du manque d'informations sur les institutions publiques. Un directeur le confirme à son tour :

*« La formation initiale est quand même très marquée accompagnement clinique. Il y a une conception opérationnelle des institutions qui est inexistante. On vous parlera du travail, mais jamais de façon appliquée, dans un endroit, avec ses contradictions. Jamais ! Que ce soit pour une association ou une collectivité. »* (Un chef de service)

La formation, "marquée accompagnement" selon cet enquêté, porte uniquement sur des aspects cliniques du travail social et provoque certains freins. Un autre enquêté l'illustre en argumentant :

*« Le travailleur social plaque immédiatement ses outils et sa complexité. Tout de suite, ça devient beaucoup plus compliqué que ça ne l'était pensé initialement. C'est assez insupportable. Par exemple, un projet innovant : les jeunes SDF avec leurs chiens. On y a inclus la prévention spécialisée, et c'est devenu une usine à gaz : ultra-complexe, impossible à comprendre. Tout de suite, il faut tant de critères, il faut que ça soit bien orienté et bien repéré. On pourrait avoir une vision différente : on fait avec les gens et on s'adapte, on coud le truc à la main. Mais on ne le fait pas, il faut que ça soit sur-sécurisé... »* (Un directeur)

Pourtant, les enquêtés témoignent de vraies spécificités à être travailleur social dans la FPT. C'est l'objet du rapport fourni par le CNFPT et intitulé *Du Travailleur social au travail social dans les collectivités*, dans lequel les élèves administrateurs constatent que plusieurs facteurs illustrent cette relation spécifique : rapport au politique, complexité des interventions ou collectivités mal outillées pour faire face aux nouveaux enjeux de ce travail (Bonnet *et al.*, 2014).



À ce sujet, les agents ont livré leurs perceptions :

*« Grâce au service public, on peut encore faire un travail correct. Le jour où on me dira de n'accueillir les gens que quinze jours et de les mettre dehors ensuite, pour laisser la place à quelqu'un d'autre... Là, ce sera : "Au secours !" Aujourd'hui, je peux encore faire mon travail, encore prendre du temps avec les gens, les accompagner dans leur projet. »* (Un travailleur social)

*« Je trouve que le service public c'est important ! Si on est amenés à travailler pour un CCAS, qu'on y reste et qu'on a envie d'y rester, c'est qu'on a envie de maintenir ce service public. »* (Un agent social)

Pour ces enquêtés, travail social et service public cohabitent et favorisent l'intervention. À la lecture générale des entretiens, l'attachement au service public apparaît fort. Nous l'avons déjà évoqué, le fait d'être embauché par un EPA donne certains droits et devoirs supplémentaires aux agents. À ce titre, un chef de service retient l'exemple de l'engagement à répondre aux courriers dans les quinze jours :

*« C'est le minimum d'un service public ! À un moment donné, ça ne me choque pas que, lorsqu'on reçoit un courrier, on s'engage à répondre dans les quinze jours. Il n'y a rien de choquant ! Ce serait une agression, mais on s'est permis de faire ce qu'on voulait pendant des années ! Ce sont des choses logiques et légitimes. »* (Un chef de service)

En suivant ce raisonnement, un autre enquêté tente de comparer les interventions dans le service public avec celles du secteur privé ou des associations :

*« Je suis content d'être fonctionnaire. On côtoie des gens qui sont au chômage tous les jours. Il y a un gros souci au niveau des travailleurs sociaux. Je me sens un peu à l'écart, je ne suis pas né assistant social. On demande aux personnes qu'on accueille de*

*s'adapter, et je vois des agents qui sont dans une angoisse permanente par rapport aux changements. C'est difficile à supporter dans une institution. J'estime que s'ils étaient dans le privé, et bien ça changerait aussi ! Et heureusement que ça change ! Je n'attends qu'une chose, c'est qu'on change de mission, qu'on évolue, qu'on travaille sur d'autres projets... » (Un travailleur social)*

À nouveau l'enquête *Consultation du personnel 2015* de la Ville de Besançon corrobore la vision de ce travailleur social. Lorsqu'on interroge les agents pour savoir s'ils sont heureux d'être employés par la collectivité, ils répondent à plus de 83 % par l'affirmative. Mais lors de notre étude de terrain, nous avons été confronté parfois à des témoignages révélant des difficultés. Un enquêté nous explique, par exemple, qu'il doit composer avec le "système D" :

*« Je n'ai aucun moyen. Au niveau interprétariat, je n'ai rien, c'est compliqué. J'ai une dizaine de personnes qui ne parlent pas français. Dans d'autres services, on peut payer un traducteur. Moi, je m'appuie sur des ressources personnelles ou des connaissances. Ou encore sur le service de traduction de Google. Mais ce n'est pas évident, les traductions sont souvent mauvaises. » (Un travailleur social)*

Dès lors, nous avons cherché à entrer plus en profondeur dans la question de l'évolution de l'intervention au sein de l'institution. Les témoignages correspondent à plusieurs registres. Tout d'abord, celui de l'engagement et de la professionnalité :

*« J'ai le sentiment que l'engagement des travailleurs sociaux leur nuit. Ils sont tellement engagés qu'ils ne peuvent pas prendre du recul par rapport à des gens qui jugent leur travail et leur engagement, c'est très dur [...]. Par contre, je ne vois pas de différences entre les jeunes professionnels et les plus anciens. Je crois que ça touche juste le "pourquoi" on est travailleur social. Il y a des jeunes qui font ça parce qu'il y a du boulot dans la fonction publique. Actuellement, dans la nouvelle génération, on a repéré que certains faisaient un boulot alimentaire, sans état d'âme.*

*Précédemment, les postes étaient occupés par des jeunes qui s'engageaient parce qu'à un moment de leur vie, ils avaient eu un besoin. Souvent, il y avait quelque chose qui motivait personnellement le fait de vouloir aider les autres. » (Un directeur)*

*« Ils disent qu'ils sont assistants sociaux, alors qu'ils sont tous Assistants socio-éducatifs (ASE). Eux, ils revendiquent plus leurs formations d'origine et leurs diplômes d'État, que leur casquette fonctionnaire territorial. On observe aussi une forme de travail indépendant, moins engagé dans un collectif ou dans une relation de projet d'institution. Quand l'institution arrive, c'est uniquement pour la critiquer, jamais pour mettre en œuvre le projet. On a quand même beaucoup de travailleurs "indépendants". » (Un chef de service)*

L'autre registre prend en compte la question de la formation :

*« Je sens des travailleurs sociaux qui se replient sur leur sphère de compétence, plus que de l'ouverture ou de la transversalité. Au niveau du CCAS, on reste bien marqué "accompagnement". » (Un directeur)*

*« Ce sont des générations de formation. Je vois bien que la formation initiale n'évolue pas beaucoup, on reproduit des schémas classiques d'accompagnement un peu cliniques : on n'est pas vraiment dans le développement social ! Je vois ça avec une conception sociétale des ensembles, des choses qui ne sont peut-être pas très contemporaines. On a des métiers qui sont un petit peu, pas archaïques, mais qui ne se sont pas adaptés à la société telle qu'elle est aujourd'hui. » (Un directeur)*

Pour beaucoup, la formation et le sentiment d'appartenance procuré par le diplôme d'État supplanteraient la fonction de travailleur social, inclus dans un projet d'établissement public. Par exemple, le fait de ne pas se dire ASE, mais de se présenter en fonction de son

diplôme est révélateur. Malgré un attachement au service public, nous mettons cela en parallèle au projet social encore au stade d'ébauche. Les agents n'ont pas les outils qui donnent du sens à leurs actions, et ont du mal à s'impliquer collectivement dans l'institution. Deux enquêtés l'évoquent :

*« Qu'est-ce qu'on donne aux agents ? Rien ! Pas une bible, pas un projet. Moi, je me mets une minute à leur place, je me dis que bon... Je suis fonctionnaire, c'est déjà ça, j'ai la sauvegarde de l'emploi. Mais j'ai quand même des choses à faire avec des bénéficiaires... »*  
(Un chef de service)

*« Je m'adapte très bien, quand je sais les intérêts que j'ai à m'adapter. Quand je n'ai pas d'intérêt à m'adapter, c'est différent... Après, c'est clair que s'il y a des changements, et qu'on y perd en termes de qualité de travail, en termes de sens... Ça ne doit pas se passer comme ça. »* (Un travailleur social)

Être travailleur social au sein d'une institution telle qu'un CCAS apparaît, au final, particulier. Même si l'attachement au service public existe bien, la revendication du diplôme résiste. Cela est-il dû à la sécurisation qui rassure face au flou ?

Dans tous les cas, il faut clarifier les positions de chacun et redonner du sens aux pratiques. Ce sera l'objet de la troisième partie.

Par nos observations, nous estimons néanmoins que les travailleurs sociaux ne sont plus seuls pour réaliser l'intervention.

### C.3. De nouveaux intervenants du social

Pour beaucoup, le travail social s'incarne dans les professions "canoniques" dispensées en IRTS (assistant social, éducateur spécialisé...). Michel Autès l'explique : *« La principale caractéristique du social dans la société salariale-industrielle, c'est d'être autonomisé et incarné dans des professions. Ainsi, un certain nombre de fonctions, de tâches, autrefois remplies dans la société civile, essentiellement dans la sphère domestique, se trouvent*

*désormais relever d'une intervention professionnelle exercée par des personnes titulaires de diplômes* » (Autès, 2010, p. 219.)

Le fait qu'il y ait une revendication si forte du diplôme prouve l'importance que chacun met derrière ces titres. Au fil de notre enquête, nous avons constaté qu'outre ces métiers traditionnels, d'autres agents participaient de l'intervention sociale, à leur niveau. Nous allons montrer dans quelle mesure.

Avant toute chose, deux distinctions s'imposent, pour mieux comprendre nos développements ultérieurs. La première concerne les compétences. Peut-on dire que tous les agents sont au même niveau pour réaliser une intervention globale ? Autès s'interroge à son tour : « *Ces gens-là font-ils le même métier, font-ils les mêmes choses ? Disposent-ils des mêmes compétences qu'ils exercent dans des activités très proches, ou, au contraire, a-t-on besoin de compétences nouvelles dans le cadre d'activités sociales complètement renouvelées ?* » (ibid., p. 237.) Pour comprendre ce qu'est la compétence du travailleur social, trois registres sont mis en exergue par l'auteur : le *savoir* (connaissance de référentiels), le *savoir-faire* (mise en pratique de techniques propres) et le *savoir-être* (rapport particulier aux autres).

L'autre distinction concerne le travail et l'intervention sociale. François Abbaléa traite de la « *crise du travail social* », même si celle-ci est « *loin d'être claire* » (Abbaléa, 1996, p. 12). Pourtant, à travers cette conception floue, il observe plusieurs fondements qui prouvent l'instabilité actuelle : modèle d'action fortement ébranlé, repères traditionnels brouillés, réapparition des logiques de clientèles, perte de cohérence ou système d'acteurs bouleversé. C'est, à notre avis, la base du mouvement de glissement vers l'intervention sociale.

Jean-Yves Dartiguenave analyse cette évolution en ces termes : « *L'enjeu de la cohésion sociale ne repose plus sur l'action singulière d'un corps professionnel s'attachant à trouver les moyens d'une concorde par le jeu de mise sous tutelle du peuple séditieux, d'une moralisation des conduites, ni ne consiste, comme on le concevra plus tardivement, à remédier aux situations d'inadaptation de ceux qui éprouvent des difficultés de socialisation. Il concerne la société dans son ensemble et, plus particulièrement, la sphère du travail qu'il s'agit d'organiser de manière plus "rationnelle"* » (Dartiguenave, 2010, p. 67.)

Cette distinction provoque un débat : « *On assiste, du travail social à l'intervention sociale, à un étrange passage, d'autant plus tumultueux que la fascination du nouveau cache non seulement des permanences invisibles mais, plus encore, des régressions formidables vers des formes de traitement de la question sociale antérieures à celles que l'État social avait laborieusement mises en place* » (Autès, 2010, p. 268.)

Ce glissement s'observe-t-il à Besançon ? Plusieurs agents nous décrivent leurs pratiques quotidiennes :

*« Notre travail, c'est l'accueil physique et l'accueil téléphonique. Je suis agent social [...]. De temps en temps, on sent que les gens arrivent et ils sont déjà à cran. Il faut essayer de tempérer un peu. »*  
(Un agent social)

*« Petit à petit, j'ai progressé, jusqu'à aujourd'hui où, sur le papier, je suis agent administratif. Mais je travaille aussi avec le public, avec qui la confiance s'est instaurée. Je peux faire de l'accompagnement, aller chez le médecin, acheter quelque chose dont les personnes ont besoin, lire le journal, etc. C'est très divers. »*  
(Un agent administratif)

Nous proposons également une sélection du relevé d'observations effectuées dans une ASQ. C'est un agent d'accueil qui reçoit les personnes :

*9 h 17 : Une femme se dirige à l'accueil, pensant être à la Maison de quartier de Montrapon. L'agent d'accueil lui explique le rôle de l'ASQ. La dame demande à faire du bénévolat. L'agent d'accueil lui propose de se tourner vers la Maison des Seniors.*

*10 h 05 : Une femme se rend à l'ASQ. L'agent pose les premières questions usuelles : « Êtes-vous isolée ? » « Avez-vous des enfants ? » ... Elle l'oriente vers un travailleur social pour une prise de rendez-vous, puisqu'elle relève du CCAS.*

*14 h 13 : Une femme arrive à l'antenne. Elle est habituée du service. Elle demande à rencontrer un travailleur social. L'agent fait le lien.*

15 h 25 : Une femme se présente à l'accueil. Après les premières questions usuelles, l'agent constate qu'elle relève du Centre médico-social. Elle est invitée à s'y rendre.

*Carnet de terrain, septembre 2015*

Ces extraits et l'observation dévoilent la force de la relation au public. Les agents sociaux ou d'accueil reçoivent en premier les personnes, ou interviennent avec elles sur des missions annexes (lecture de journal, achats divers...). Michel Autès a bien saisi ce nouveau fonctionnement : « *On voit apparaître de nouvelles organisations de travail autour d'une taylorisation des fonctions sociales : séparation des fonctions d'accueil et des fonctions de traitement des dossiers, spécialisation par domaines (insertion professionnelle, insertion sociale, santé logement...), coupure croissante entre fonctions de conception et fonctions d'exécution* » (Autès, 2010, p. 270.) Dartiguenave va, quant à lui, plus loin : « *Nous n'avons pas affaire à un simple effet mécanique de réorganisation du champ professionnel modifiant la place et la légitimité des acteurs aux dépens du travail social "canonique". Le changement est plus profond. Il ne faut pas négliger le fait que cette réorganisation s'est accompagnée d'un renouvellement de la doxa par l'introduction de notions extérieures au champ professionnel historiquement constitué* » (Dartiguenave, 2010, p. 69.)

Cette relation au public constitue le premier niveau d'aide proposé par l'institution. Même si Dartiguenave estime que « *l'héritage historique portant sur les savoirs et les savoir-faire relatifs à la "relation d'aide" n'est plus intégré* » (*ibid.*, p. 69), nous pensons que tous les agents d'une institution comme le CCAS participent, de près ou de loin, à l'intervention globale.

À ce titre, Autès propose trois résultats d'une étude qu'il a menée : « *Les "nouveaux" professionnels présents dans le champ de l'intervention sociale, non titulaires des diplômes traditionnels du social, sont très peu nombreux* » ; « *Les professionnels de niveau III (les assistants de service social, éducateurs spécialisés, etc.) ne sont pas déqualifiés : ils continuent à occuper des emplois stables* » ; « *Les professionnels les plus nombreux sont des professionnels de niveau IV et V, souvent non diplômés* » (Autès, 2010, pp. 269-270.) Il conclut cette approche : « *C'est donc une mutation d'ensemble du système professionnel à laquelle on assiste* » (*ibid.*, p. 270.)

À son tour, Jacques Ion le constate, en parlant de « *mosaïque des emplois sociaux* » : « *Depuis un peu plus d'une dizaine d'années, de nouveaux postes de travail sont apparus dont la définition des tâches ne recouvre pas celles correspondant classiquement aux formations dûment reconnues du travail social [...]. À côté de ces anciens métiers dont le contenu s'est transformé avec la crise de l'emploi, se sont surtout développés des postes liés pour l'essentiel à l'établissement et au développement des nombreux dispositifs institutionnels [...] soit dans le cadre de la politique de la ville, soit dans celui de la lutte contre le chômage et la pauvreté* » (Ion, 2006, pp. 14-15.) Il poursuit : « *La mise en cause de la professionnalité des travailleurs sociaux ne vient pas seulement de l'irruption des bénévoles ou des semi-professionnels : elle vient aussi, notamment dans les "administrations sociales", du fait que le moindre des métiers se voit aujourd'hui contraint d'exercer une fonction sociale finalement assez proche de celle exercée traditionnellement par les travailleurs sociaux* » (ibid., p. 23.)

Certains agents évoquent les nouvelles relations qui se mettent alors en place :

« *Il y a des jeunes qui mettent beaucoup de sens derrière leurs diplômes : "je suis éducateur", "je suis assistante sociale" ou "je suis AMP". Ils ne font pas forcément attention aux collègues qui sont à côté, et qui n'ont pas eu de diplômes. Mais on a l'expérience de terrain, le vécu et on peut leur apprendre des choses [...] ! Il y a aussi des anciens qui sont comme ça et qui pensent avoir la science infuse, qui savent. Il y a la caste des travailleurs sociaux, et les autres [...]. Après, ce n'est pas à moi d'émettre un jugement sur la valeur de quelqu'un. Mais il y a des travailleurs sociaux avec qui j'arrive à travailler très facilement, et d'autres avec qui c'est plus difficile.* » (Un agent administratif)

« *Si quelque chose nous interpelle, si on sent que même avec les collègues de l'accueil on n'est pas certain, je vais systématiquement voir les travailleurs sociaux. Je ne laisse jamais repartir une personne. Le problème, c'est que l'agent d'accueil reste un agent d'accueil. La personne peut dire : "Non, je veux voir un travailleur social." Même si la réponse sera la même mot pour mot, ça n'a pas*



*la même portée. Lui, il est travailleur social. Mais ça ne me dérange pas du tout ! » (Un agent d'accueil)*

À l'instar de Pierre Tripier et de Claude Dubar, nous ne cherchons pas à opposer les différents corps de métiers. Les auteurs montrent qu'il « *n'existe pas de profession "séparée"* », dans le sens où la question des frontières se pose toujours ; il n'y a pas non plus « *de profession "unifiée" mais des segments professionnels plus ou moins identifiables, plus ou moins organisés, plus ou moins concurrentiels* » ; de la même façon, il « *n'existe pas de profession "établie" mais des processus de structuration et de déstructuration professionnels* » ; enfin, « *il n'y a pas de profession "objective" mais des relations dynamiques entre des institutions ou organisations de formation, de gestion, de travail, et des trajectoires, des cheminements et biographies individuels au sein desquels se construisent (et se détruisent) des identités professionnelles, tout autant "sociales" que "personnelles"* » (Dubar et Tripier, 2005, pp. 270-272). Nous reprenons cette pensée à notre compte, pour comprendre le processus d'apparition des nouvelles professionnalités au sein de l'institution, sans les inscrire les unes contre les autres. Au contraire, nous sentons une volonté de rendre complémentaires les diverses interventions. Nous reviendrons dans la troisième partie sur ce point.

∴

Après avoir traité du sens, nous avons présenté les ressources qui font la force du CCAS.

Premièrement, le projet social devrait donner un cap et mieux définir la place vis-à-vis des partenaires. Les agents auront alors un avenir plus éclairci. Nous avons vu que la méthode de construction de l'outil peut être discutée. Établie sur un système pyramidal, elle n'inclut les agents qu'au terme de discussions déjà bien avancées.

L'ABS est, par essence, l'outil incontournable de la structure. Tout d'abord, ce n'est pas l'analyse des personnes en situation de pauvreté ou de précarité, mais bien de la globalité de la population du territoire. C'est cela qui offre à l'institution sa force d'expertise. Toutefois, nous notons un certain manque d'implication autour de la conception du document (pourtant *partagé*), et plus largement une très faible utilisation *a posteriori*. Réfléchir à l'élaboration d'un document moins statistique et plus transversal, pour que tout un chacun s'empare des données, paraît ainsi nécessaire.

Pour terminer, il nous semblait utile de réfléchir à la place des ressources humaines, véritable relief de l'institution. L'évolution du travail social amène l'apparition de nouvelles professionnalités : ce n'est pas tant le métier qui est nouveau, mais bien l'implication du plus grand nombre dans l'intervention globale. Cette évolution semble nécessaire eu égard à la complexité des besoins sociaux que nous observons. Nous n'estimons pas ces qualifications dépassées, mais nous postulons que chacun, à son niveau, peut aider à la réponse sociale. C'est dans une approche de complémentarité que nous défendons ce glissement.



## CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Notre manuscrit se décompose en trois phases : cette deuxième partie nous a permis d'étudier le CCAS dans sa phase actuelle. Grâce à nos observations, aux documents collectés, à nos participations dans des réunions, aux entretiens réalisés et au questionnaire distribué, l'analyse des arcanes de l'institution a pu être effectuée. En outre, c'est toujours avec le souci d'effectuer une comparaison territoriale que nous avons développé notre pensée. Plusieurs enseignements retiennent notre attention.

Tout d'abord, nous voyons que la structure s'inscrit dans un entre-deux qui la place en tension. Nous avons exposé les mouvements dans lesquels elle se situe perpétuellement : mouvements de personnels, élections, définition d'un projet social ou évolution de certains dispositifs. Face à cela, la "dépendance au chemin emprunté" freine parfois le bon déroulement des manœuvres. Deux conséquences étudiées sur le terrain découlent directement de cet effet. Premièrement, la tension entre le modèle bureaucratique et celui du projet. La hiérarchie institutionnelle est encore très marquée au sein du CCAS et un fonctionnement pyramidal s'observe (par exemple dans la construction du projet social). Pourtant, la NGP s'insère de plus en plus dans les pensées : par les appels à projets, l'évaluation, la question du développement ou encore l'injonction d'innovation. Ces deux approches se télescopent et en deviennent inopérantes. Un autre effet que nous avons mis en lumière tient à l'intervention : par publics et par territoires. La séparation par publics résulte de l'héritage des BAS. Elle se maintient, de nos jours, dans les politiques du Conseil départemental et de l'État. Le CCAS colle son action sur ce clivage. Cependant, l'intervention ne se cantonne pas qu'au public : la réflexion se fait maintenant également par le territoire. Mais, au lieu de s'inscrire pleinement dans l'un ou l'autre, nous constatons un croisement des deux. C'est à nouveau le "chemin de dépendance" qui nous aide à avancer dans notre raisonnement. Les directions de la structure restent cloisonnées, alors que la volonté affichée, notamment par les ASQ et la Maison des Seniors, tient à la reconfiguration de l'action par le territoire.

Le deuxième enseignement repose sur les difficultés que rencontre le CCAS. Elles apparaissent de plusieurs ordres. Dans la gouvernance externe, nous relevons des relations difficiles avec la Ville et le Conseil départemental. Avec eux, les liens sont particuliers. D'un

côté, le CCAS est rattaché à la Ville (le maire en est le président), et cette dernière lui délivre une subvention qui représente 50 % de ses ressources financières. De l'autre, le Conseil départemental, chef de file de l'action sociale, participe également au financement. L'institution communale a ainsi du mal à définir son positionnement vis-à-vis d'eux : son statut lui confère de l'autonomie, mais elle reste néanmoins tributaire de leurs politiques. Forte d'une histoire qui a pu la mettre sur le devant de la scène, la structure communale peine à s'inscrire dans un projet territorial global. Il existe une peur de disparaître ou de devenir *la remorque* d'un partenaire. En interne, plusieurs difficultés nous sont également apparues. La place du politique et du technique est régulièrement à redéfinir, ce qui crée à nouveau des tensions. C'est au niveau des agents que le malaise est le plus palpable. Nous l'avons montré, le terme *flou* et la métaphore de la navigation illustrent bien l'état d'esprit de la plupart des salariés, exceptés ceux en situation de management. Un manque de communication, d'informations échangées et d'implication de tous, couplé à la perception d'un âge d'or vécu par le passé, sont pour nous les causes de ce sentiment général.

Cependant, et nous avons tâché de l'expliquer, le CCAS mobilise ses ressources. Nous en présentons trois qui semblent majeures : le projet social, l'analyse des besoins sociaux et les ressources humaines. Le projet social est un outil qui doit conférer du sens à l'action. C'est un véritable cap qui est attendu par tous, pour (re)donner une orientation politique claire. L'ABS, bien que perfectible, doit permettre à l'institution de retrouver sa place d'expert local. Pour terminer, les ressources humaines sont primordiales, grâce à la diversité d'interventions complémentaires qu'elles permettent.

Par le biais de la comparaison territoriale, nous avons pu avancer que chaque CCAS était spécifique. Cela modère quelque peu les difficultés rencontrées parfois à Besançon. Dans les autres structures, il existe aussi, par exemple, des tensions avec la commune de rattachement ou avec le Conseil départemental.

Tout au long de cette partie, le lecteur aura noté l'absence de référence aux personnes accueillies. Il nous a été difficile d'aborder cette problématique dans ce chapitre. Nous avons donc pris le pli de l'évoquer dans la troisième partie, en montrant combien il est nécessaire de réfléchir à leur place pour donner une réalité pratique à la formule « *la personne au centre* ». Comment repenser l'action publique en donnant sens à cette phrase ?

Nous constituons la dernière partie sur la base des éléments observés et présentés précédemment. Nous allons tenter de réfléchir à l'avenir de l'institution de façon globale, en émettant des perspectives théoriques ainsi que quelques préconisations pratiques à destination de notre employeur.



**TROISIÈME PARTIE :**

**PERSPECTIVES THÉORIQUES  
ET  
PRÉCONISATIONS PRATIQUES**



Avant de développer cette troisième et dernière partie, précisons d'emblée comment nous l'avons pensée au fil de la recherche. La question de la place d'un apprenti-sociologue au sein de la fonction publique territoriale a d'ores et déjà été abordée. Nous aimerions maintenant interroger le recours à la sociologie en tant que science sociale. Un collectif d'auteurs constate qu'aujourd'hui, il existe une « *expression d'un "désir de sociologie"* » (Ould-Ferhadat *et al.*, 2008, p. 64). En prenant exemple sur une recherche menée au sein du Conseil départemental, ils expliquent quel rôle le scientifique peut jouer : « *Il s'agissait de travailler en direct avec des sociologues, les plus à même [de] parler [du] territoire, [des] dérèglements urbains, et des évolutions sociétales plus générales, afin d'opérer les choix politiques en connaissance de cause* » (*ibid.*). C'est d'une nouvelle volonté de savoir, d'interrogation sur ses propres pratiques dont il est question lorsqu'est invoquée l'expertise des sciences humaines et sociales.

Mais de quoi parle-t-on précisément avec « *l'intervention sociologique* » ? Quelle forme prend-elle réellement dans une structure telle qu'un CCAS ? Pour Marie-Hélène Cabé et Philippe Robert-Tanguy, « [cette] *démarche a pour objectif d'accompagner l'évolution des organisations et leurs modes de fonctionnement* » (Cabé et Robert-Tanguy, 2008, p. 40). L'élément central réside dans l'accompagnement de l'évolution. Par son regard neutre et distancié, le chercheur permet d'apporter une profondeur nécessaire au quotidien et ainsi poser de nouveaux concepts sur l'activité en mouvement. Pour préciser leur pensée, les auteurs font valoir que « *ce type de démarche débute et s'appuie fortement sur un diagnostic sociologique qui dépasse les simples constats pour apporter une compréhension des déterminants et caractéristiques des comportements des acteurs au sein de leur organisation, de leurs représentations, de leur mise en relation avec le système au sein duquel ils interagissent* » (*ibid.*).

Mais est-ce un réel « *besoin de sociologie* » qui se révèle, ou simplement un « *besoin de savoir* » ? Même si la frontière paraît floue au premier abord, une vraie différence s'observe. Pour Laurence Ould-Ferhadat *et al.*, « *si [ce] besoin [de savoir] est bien là, la demande sociale, tenue comme "allant de soi", n'est pas vraiment explicitée* » (Ould-Ferhadat, 2008, p. 66.) Elle constate que cette appétence pour la science est parfois mal exprimée. De même, Cabé et Robert-Tanguy jugent que « *les demandes d'intervention explicitement "sociologiques" existent, mais [...] restent limitées* » (Cabé et Robert-Tanguy, 2008, p. 41.) À ce propos, deux catégories de requêtes émergent : d'un côté, les demandes « *initiées* » ; de l'autre, « *largement*

majoritaires, les demandes [...] de "compréhension" : compréhension de tensions, de dysfonctionnements, de résistances des acteurs dans un contexte où des signes de crise ou d'anomie du corps social inquiètent les dirigeants. La question du "sens" pour les acteurs n'est généralement pas formulée [...], mais celle-ci apparaît souvent comme le point de crispation majeur, sous l'angle d'un sentiment de "perte de repères" » (ibid., p. 42.) Par ailleurs, il ne faut pas confondre "compréhension" et apport de solutions "clés en main" (voire révolutionnaires). Le chercheur n'est ni élu, ni manager et/ou dirigeant de l'institution. Un commanditaire d'enquête, repris par les auteurs, explique : « Les attentes étaient un peu magiques. En réalité, on attendait du sociologue qu'il trouve les réponses à tout ce qu'on ne sait pas » (ibid., p. 70). Finalement, le « savoir [se trouve] sans concession [et] se suffit à lui-même. [Le scientifique] ne peut pas déduire les solutions, forcément partielles et partiales, à la place des décideurs » (ibid., p. 73.)

Ould-Ferhadat rejoint cette analyse : « [Cette demande] représente un détour intellectuel et un risque (dévoilement, démythification et, finalement, douloureuse introspection collective) que les secteurs d'activité ne sont pas prêts à courir, car la fonction sociale de l'étude est multiple ». Elle ajoute : « On cherche à voir une réalité sans fard, à comprendre et à apprendre du nouveau, mais on veut aussi se délester des questions de fond, combler l'angoisse de la complexité du social » (Ould-Ferhadat, 2008, p. 67.)

Cependant, une remarque générale ressort de nos différentes lectures : la difficile traduction de l'écrit académique en actions pratiques. Ce constat est pour le moins courant : « Mis à part quelques exceptions notables pour des missions et des observatoires, la connaissance produite par les études est peu transmise et peu mobilisée, car elle exige tout un travail de réappropriation collective de type recherche-action, d'accompagnement et de traduction pour réinvestir dans la praxis des recherches non finalisées » (ibid.). À cet effet, Cabé et Robert-Tanguy mettent à jour deux limites à l'objectivation sociologique. La première concerne « les résistances des dirigeants à voir livrées publiquement [...] les zones de flou, les incohérences et les tensions qui traversent l'ensemble des politiques, [et] les tentatives d'instrumentalisation de ce type d'étude à vocation critique » ; là où l'autre se rapporte à la « dimension heuristique et désintéressée de la sociologie [...] dont les modélisations ne sont pas directement transférables dans l'action, [et ne permettent pas] de proférer des recommandations normatives, [ni de] prescrire les comportements adéquats » (Cabé et Robert-

Tanguy, 2008, p. 73). Selon ces auteurs, « *la sociologie relève plus d'énigmes, compliquées et insolubles, qu'elle ne résout de problèmes. Son utilité sociale est [...] davantage dans la réflexivité que dans l'orientation de l'action* » (*ibid.*).

Trois défis s'ouvrent à nous pour cette troisième partie, au regard du développement de cette introduction. Tout d'abord, notre recherche se doit d'être intelligible au plus grand nombre. Nous avons composé ce document en équilibre, pour qu'il corresponde à la fois aux fonctionnaires territoriaux et au monde académique.

Le deuxième défi repose sur les propos des auteurs cité précédemment : faire émerger de nouvelles problématiques, sans forcément y apporter de réponses concrètes et pratiques. Nous sommes là dans ce qui constitue, pour nous, le fondement de la sociologie pratique. Toutefois, l'écueil est de ne pas se cacher derrière la neutralité de la sociologie et de n'apporter aucune aide aux commanditaires. Au contraire, c'est dans l'accompagnement vers de nouvelles réflexions que nous inscrivons notre travail. C'est ainsi dans un processus combiné entre une approche sociologique pure et des préconisations pratiques que notre étude s'inscrit, ce qui en fait à nouveau son originalité.

Le troisième défi vient directement en lien avec les deux premiers : comment rendre les concepts opérants ? Ou encore, comment donner une réalité empirique au vocable que nous avons défini dans la première partie ? Même si la commande se rattache davantage à une attente de savoir qu'à d'une demande de sociologie pure, c'est vers la science sociale que l'institution s'est tournée. Dès lors, il nous faut composer pour apporter un nouvel éclairage.

Alors que les premiers chapitres pouvaient paraître parfois cloisonnés, cette troisième partie prend le pli d'amalgamer nos analyses initiales pour promouvoir à la fois un nouveau regard académique et un accompagnement dans l'évolution du CCAS.

Pour ce faire, trois chapitres guideront notre réflexion. Le neuvième concernera la promotion du développement social local (DSL). Tout d'abord, il faudra se positionner sur ce qu'il recouvre réellement. Nous tenterons de préciser comment il peut être opérant pour notre objet et verrons comment valoriser sa complexité au sein des pratiques quotidiennes, notamment en étudiant les formes de management. En abordant le sens, l'information, la

communication ou encore l'incertitude, nous montrerons que le développement social constitue un outil incontournable pour le pilotage du changement au sein du CCAS. Pour terminer, nous donnerons une vraie place aux personnes en montrant combien il est important qu'elles soient considérées au cœur de l'action, sans que cela ne reste qu'une injonction.

Le dixième chapitre abordera la nouvelle gouvernance pour analyser ses opportunités d'action. Nous évoquerons le fonctionnement interne, en cherchant à mettre en avant ses spécificités, comme le CA, le double pilotage ou encore l'ABS. Ensuite, nous traiterons de l'avenir de l'outil (intercommunalité sociale, service municipal...), pour en faire ressortir les avantages et les inconvénients, et établir le choix actuel formulé par la Ville de Besançon.

Enfin, le onzième chapitre proposera d'appliquer de façon pratique les divers concepts mobilisés. Autour de préconisations fonctionnelles, le CCAS sera en mesure de poser un nouveau regard, tant sur l'implication de tous au processus d'élaboration d'une politique sociale, que dans les formes organisationnelles internes.



## CHAPITRE IX :

# PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL

Le concept de développement social local (DSL) est de plus en plus utilisé dans le domaine des politiques publiques. Il permettrait, pour beaucoup, d'englober une plus grande diversité d'approches et de publics. Au-delà du « *discours incantatoire* », il convient d'étudier plus largement les « *mutations* » qu'il engendre (Gourvil et Kaiser, 2013, p. III.) Cependant, le DSL se confronte aujourd'hui à un problème de « *nature culturelle* » : « [II] *invite beaucoup de monde à jouer une partie de plus en plus difficile : mettre en synergie des savoirs, des moyens, et donc des convictions, par la revalorisation de l'éthique* » (*ibid.*, p. VII.) En suivant cette réflexion, nous allons traiter du DSL comme nouveau paradigme d'action.

Pour bien expliquer ce qu'est un paradigme, et être compris par tous nos lecteurs, nous reprenons les éléments de Thomas Kuhn, présentés par Alvaro Malaina. Dans un premier temps, Kuhn évoque « *les découvertes scientifiques universellement reconnues qui [...] fournissent à une communauté de chercheurs des problèmes types et des solutions* ». Il précise cela en estimant qu'un paradigme recouvre aussi « *l'ensemble des croyances, des valeurs reconnues et des techniques qui sont communes aux membres d'un groupe donné* » (Malaina, 2012, p. 15). D'une part, il permet de problématiser et d'analyser un fait social que l'auteur qualifie de « *type* » ; de l'autre, il offre des clés de lecture communes pour observer le monde.

Dans ce chapitre, le DSL sera pris en compte dans ses fondements : il sera alors possible de s'en inspirer, tout en donnant une teinte plus systémique à notre objet. Notre intérêt n'est pas de proposer de nouveaux outils, mais plutôt d'accompagner la réflexion vers un nouveau regard. Nous allons définir ce qu'est le DSL, présenter les bases sur lesquelles il se constitue, et préciser ce qu'il recouvre, et ainsi, éviter les confusions.

Dans un deuxième moment, nous approfondirons quelques éléments donnés dans la première partie (notamment sur l'innovation sociale) autour de la complexité et de l'analyse des systèmes. Nous donnerons, cette fois-ci, une emprise plus pratique à ces deux approches, en tentant de dépasser une vision "binaire" (ou "dualiste") parfois observée.

Nous proposerons ensuite une analyse du management en prenant appui sur les travaux de Luc Boltanski (avec Laurent Thévenot ou Ève Chiapello), lorsqu'il évoque les « *cités* ». Cela nous permettra, entre autres, de comprendre comment se définit un projet et comment circulent l'information et la communication.

Notre quatrième temps sera exclusivement consacré aux personnes accueillies par le CCAS. Nous l'avons déjà dit, ce groupe est l'"oublié" des politiques sociales. Souvent, l'institution paraît détachée de sa mission originelle. Le discours incantatoire de mettre *l'usager au centre* ne trouve pas suffisamment d'écho pratique. En ce sens, nous allons inspecter les moyens à mettre en œuvre pour y remédier, dans la mesure du possible.

Enfin, la dernière section nous mènera à la question des nouveaux territoires. L'action sociale d'aujourd'hui ne peut être comprise sans évoquer les zones dans lesquelles elle évolue. Nous approfondirons les premiers éléments mis en lumière pour essayer, au regard de nos observations et de l'évolution de notre réflexion, de leur donner plus de perspectives. Cela nous permettra, entre autres, de préparer le chapitre suivant qui abordera une réflexion à propos de la gouvernance, et en particulier de l'intercommunalité sociale.

∴

## **A. Qu'est-ce que le DSL ?**

Jean-Louis Sanchez juge le DSL « *dans l'air du temps* », lorsqu'il constate qu'une « *multitude d'organisations [y] font référence [...] comme enjeu central d'une restructuration [du] modèle de solidarité* » (Sanchez, 2014, p. 32.) Le DSL devient de plus en plus un principe d'action, mais l'auteur n'en reste pas moins prudent : « *C'est aussi une source de préoccupations car [il] peut perdre son âme* » (*ibid.*).

Il faut bien se positionner sur ce que recouvre ce vocable. Il n'est pas question ici de donner une définition *stricto sensu* de ce qu'il est réellement. Face à une multitude d'approches,

pour le moins similaires, nous tendons à nous détacher de la "recette" toute faite, et plutôt chercher à en comprendre le sens.

Pierre-Noël Denieuil, sociologue et directeur de recherche au CNRS, différencie trois développements : le social, le local et enfin le territorial. Selon lui, ces différentes acceptions ont souvent été « *mêlées, voire confondues* » (Denieuil, 2008, p. 113.) Il décrit d'ailleurs, tout au long de son analyse, les grandes évolutions qui ont fait la forme actuelle du DSL.

À l'instar du Rapport du Conseil départemental du Nord intitulé *Le Développement social local, une démarche en 23 principes d'action*, nous voulons déconstruire chacun des termes qui composent ce vocable. Il est tout d'abord question d'une *démarche*. Cela signifie avant tout que le DSL s'inscrit dans un processus, comme celui que nous définissons pour l'innovation sociale. Il convient de le penser au quotidien, dans ses environnements, et de le remettre en cause constamment pour réaliser son évaluation régulière.

Le Conseil départemental du Nord pose en premier principe la question du sens. Cette forme de développement ne doit pas constituer une alternative pure (qui entrerait en rupture avec les principes en cours), mais plutôt s'inscrire en complémentarité. Nous engageons à le penser en termes d'alternative, au-delà de celle fondée sur la rupture. Un enquêté aborde d'ailleurs cette question, en comparant diverses situations professionnelles :

« [À Besançon], *on est en permanence dans des systèmes coopératifs : c'est la réforme et la coopération qui sont au cœur de la transformation du monde.* [Dans le lieu de mes nouvelles fonctions], *on a d'autres traditions : on est dans la rupture, c'est-à-dire qu'on crée des rapports de force et les choses n'avancent pas toujours [...]. On est vraiment dans le management par la rupture. C'est une autre forme de construction du social.* » (Un ancien directeur)

C'est d'un « *changement de posture et de regard* » dont il est question, accompagné « *de pratiques et d'outils adaptés* » (Conseil départemental du Nord, 2003, p. 7). Nous lions



cette approche à la définition du paradigme, qui veut, de façon globale, modifier le regard porté sur l'action, en y accommodant les pratiques et les outils.

Le deuxième terme que nous voulons mettre en lumière est celui de *développement*, qui est généralement défini comme le fait « *de faire grandir, de croître, de prendre de l'importance* ». Ce terme est synonyme d'essor, d'expansion. Il faut rappeler que le DSL s'inscrit dans un processus amenant le progrès et la croissance : c'est résolument dans une approche prospective qu'il se met en place.

Ce même développement doit être imaginé dans une approche globale. Les politiques publiques paraissent parfois encore trop cloisonnées : le DSL permettrait ainsi d'« *articuler en amont les interventions des travailleurs sociaux, des habitants, avec celles des urbanistes, des développeurs [...]. Il est donc nécessaire de trouver des points d'articulation entre ces différentes dimensions* » (*ibid.*, p. 13). Nous reviendrons dans la suite de ce chapitre sur l'implication des personnes dans la définition des politiques locales, en se demandant de quelle façon elles peuvent être mieux impliquées dans la réflexion.

C'est ici une question de participation que nous posons, à l'instar de Dominique Boucher : « [Les orientations] *placent les habitants au cœur des démarches de développement. Celles-ci génèrent du lien social, de la solidarité, favorisent la qualité de vie, le bien commun, l'organisation collective et le respect des individus* » (Boucher, 2002, p. 4.) Mais cette forme de *démocratie* pose quelques questions, tant elle est plurivoque. À ce propos, Jacques Donzelot et Renaud Epstien propose une lecture des travaux de Sherry Arnstein. Ils nous rappellent, à travers l'image d'une échelle, que la participation revêt une multitude de formes, pouvant aller de la « *non-participation* » (premier échelon) au « *pouvoir effectif des citoyens* » (huitième échelon), avec, entre deux, une forme de « *coopération symbolique* ». Et au sein même de ces items, plusieurs divisions émergent : par exemple, la *coopération symbolique* enveloppe d'un côté l'« *information* », mais peut aussi concerner la « *consultation* ».

Ce sont, en tout, huit formes analysées par Arnstein qui peuvent être nommées "participation". Sanchez abonde en ce sens : « *La participation [...] doit être autre chose qu'une "recette" à la mode ou une ingénierie bien maîtrisée [...]. Ce chemin [...] est difficile car il faut se faufiler entre deux excès : celui d'offrir une sorte d'exutoire qui ne débouche sur rien d'autre*

que de la désillusion, et celui de suggérer les réponses pour justifier les choix » (Sanchez, 2007, p. 17.) Dès lors, comment garantir que le DSL promeuve une forme aboutie de participation, et n'en reste pas à un stade de « *manipulation* » ? C'est une des questions à laquelle nous tenterons de répondre lorsque sera évoquée la place des personnes.

Le terme « *social* », qui recouvre souvent, à tort, l'unique acception de la difficulté, doit être mesuré. Tout comme L'ABS n'est pas une analyse de la pauvreté, le DSL ne concerne pas uniquement les personnes en précarité : cette forme de développement doit créer de nouveaux liens et favoriser le progrès de chacun, indépendamment de son origine et de son statut. C'est une nouvelle forme de cohésion qui doit être visée à travers cette démarche.

Enfin, le dernier terme qui nous intéresse est *local*. Dès le début de notre recherche, le territoire et la proximité nous ont interpellé. Cette interrogation est également abordée dans le document du Conseil départemental du Nord : « [Il faut] *favoriser* [le DSL] *à travers différentes échelles de territoires* : [il] *donne sens au territoire* » (*ibid.*, p. 18.) C'est, ainsi, l'interaction entre *développement social* et *territoire* qu'il conviendra d'étudier.

À la suite de cette présentation, ce développement peut être perçu comme un système inclus dans un environnement plus général. Il n'y a pas « *d'un côté les actions DSL, et les autres* » (*ibid.*, p. 22.) De nombreux liens sont à tisser, et l'action entre désormais plus largement dans l'ensemble des milieux. D'ailleurs, le mode d'élaboration des politiques locales ne doit plus être isolé, mais tendre à valoriser la coopération. Le CCAS a, selon nous, un rôle central dans cette approche.

En lien également avec les premières évocations de la démocratie participative, le Conseil départemental du Nord préconise, comme condition de réussite du DSL, que les logiques ascendantes soient favorisées<sup>74</sup>. Précisons : la réflexion ne doit pas porter sur « *une logique descendante d'allocations de ressources en fonction des besoins repérés, mais [sur] un système d'élaboration et d'accompagnement de projets ascendants, sur le mode des "initiatives d'habitants"* » (*ibid.*, p. 27.) D'après nos observations, rares sont les dispositifs ayant émané directement des personnes. Le besoin est plus souvent remonté par les professionnels. Le DSL

---

<sup>74</sup> La logique ascendante correspond, pour rappel, au *bottom-up* (à l'inverse de la logique descendante qui se caractérise par le *top-down*).

encourage à laisser une vraie place et un espace de parole aux personnes : celles-ci sont les mieux placées pour définir leurs besoins, puisqu'elles vivent elles-mêmes les situations. En favorisant cette nouvelle logique, le soutien aux nouvelles initiatives est favorisé, quelle que soit sa provenance. La relation n'est plus fondée sur un mode "client-fournisseur" (envers le public ou vers d'autres partenaires), mais se situe sur une nouvelle horizontalité.

Le sujet des temporalités revient également au cœur des débats. Pour le Conseil départemental du Nord, un "nouveau temps" est proposé à l'étude : « *Le DSL s'inscrit dans une temporalité propre, qui coïncide rarement avec le temps politique ou le temps administratif. En effet, [son] temps est [celui] de la construction des liens entre les groupes et les individus. C'est aussi le temps du projet collectif* » (*ibid.*, p. 28.) Nous avons relevé deux temps en tension précédemment : le développement social en intégrerait un nouveau. C'est une nouvelle étape dans l'exploration de la complexité de l'action. Grâce à l'analyse systémique, cette nouvelle temporalité prend du sens : chaque système et sous-système agit sur des périodes qui lui sont propres. Sanchez appuie d'ailleurs cette observation : « *L'une des conditions essentielles de la réussite est de se donner le temps de la construction du dialogue difficilement compatible avec le tempo électoral* » (Sanchez, 2007, p. 17.) En intégrant largement tous les partenaires et tous les acteurs ayant un lien avec la structure, le DSL doit permettre de dépasser le temps institutionnel.

Pour terminer sur cette première approche, faire du développement social, c'est aussi « *se doter d'outils de management cohérents* » (Conseil départemental du Nord, 2003, p. 29). Selon le document, « *les modes de délégation, les modes d'évaluation, la définition même des postes doivent faire l'objet d'une grande attention, et être lisibles par l'ensemble des acteurs* » (*ibid.*).

Cette approche nous intéresse particulièrement puisque, de l'aveu d'un des directeurs en poste au CCAS, le développement social local n'est pas encore une réalité aujourd'hui :

*« Je vois bien que les formations initiales n'évoluent pas beaucoup, on reproduit des schémas classiques d'accompagnement un peu clinique des choses. On n'est pas vraiment dans le développement social ! »* (Un directeur)

Et pourtant, la loi instituant le CCAS le rappelle : celui-ci doit « *animer une action générale de prévention et de développement social sur la commune.* » Pourquoi, dès lors, l'institution ne s'inscrit-elle pas dans une telle démarche ? Tout au long du développement de ce chapitre, nous tenterons de répondre à cette question en proposant quelques préconisations.

Pour commencer, nous invitons à poser un nouveau regard sur les pratiques, en appréhendant notamment le concept de complexité.

## **B. Appréhender la complexité**

Nous avons d'ores et déjà évoqué la complexité dans notre travail. Nous souhaiterions la mettre à nouveau à l'épreuve à l'aune de nos observations de terrain, en faisant appel aux travaux de Dominique Genélot. Selon lui, la complexité recouvre plusieurs caractéristiques liées à l'incertitude, à la "multiplicité des unités", à l'ordre et au désordre, à l'interdépendance des phénomènes et à leur récursivité. Autrement dit, elle « *rend concret ce qui nous entoure, sans le caractériser de manière définitive, mais en ouvrant la possibilité à de multiples interprétations* » (Moine, 2007, p. 17.) Toutefois, au gré de l'évolution de notre étude, il est apparu qu'il manquait de nombreux éléments pour encore mieux l'appréhender, et saisir les alternatives qu'elle offre une nouvelle définition des politiques sociales locales.

La complexité présente plusieurs caractéristiques. Premièrement, elle est « *liée au hasard ou au désordre [...] qui induisent une incertitude* ». Le projet social, en cours d'élaboration dans notre structure, provoque une certaine "forme de désordre". Cela s'entend comme une phase d'anomie institutionnelle dans laquelle les normes auraient perdu leurs valeurs fondamentales. D'ailleurs, pour aller plus loin, Genélot précise que la complexité est « *liée [...] aux relations, à l'organisation qui émerge de l'ordre ou du désordre* ». Cette phase crée ainsi une forme de complexité particulière, ressentie par les agents qui ne sont pas en situation de management.

Le deuxième point important dans la définition de la complexité donnée par l'auteur tient à la « *"multiplicité des unités"* [qu'il faut] *lier dans une approche globalisante* [dont il

naîtra un ensemble], *qui est plus que la somme de ces dernières* ». Penser la complexité, c'est aussi analyser tous les facteurs qui peuvent entrer en compte dans l'action. Nous avons remarqué, au cours de notre observation, que les problèmes étaient parfois posés de manière cloisonnée, séparée. L'auteur précise, en outre, que la complexité est « *liée à l'interdépendance des phénomènes* ». Trois formes existent : l'interdépendance entre le système et son environnement ; celle entre le système et ses propres sous-systèmes ; et enfin celle entre les éléments d'un même système (Moine, 2007.) Aborder la complexité, c'est en partie penser le système par le biais de l'analyse systémique. La politique sociale s'intègre alors dans un environnement, possède ses propres sous-systèmes et se compose de différents éléments.

Néanmoins, nous estimons qu'il est possible d'aller plus loin dans cette explication. Pour ce faire, Edgar Morin nous éclaire et propose à son tour une définition : « [C'est] *un tissu [...] de constituants hétérogènes inséparablement associés : elle pose le paradoxe de l'un et du multiple* » (Morin, 2005, p. 21.) À travers cette conception, c'est à nouveau l'image du système qui ressort : un système unique, structuré par une multitude de composants divers.

Ce qui résulte avant tout de cette approche tient au vocable relatif au *paradoxe*. La complexité naît-elle nécessairement dans le paradoxe ? Morin va plus loin, et répond de ce fait à notre question : « *La complexité se présente avec les traits inquiétants du fouillis, de l'inextricable, du désordre, de l'ambiguïté, de l'incertitude... D'où la nécessité, pour la connaissance, de mettre de l'ordre dans les phénomènes en refoulant le désordre, d'écarter l'incertain, c'est-à-dire de sélectionner les éléments d'ordre et de certitude, de désambiguïser, clarifier, distinguer, hiérarchiser...* » (ibid.).

Comment, dès lors, sortir d'une vision binaire plutôt confortable pour entrer pleinement dans la complexité ? Insister sur son caractère *confortable* peut sembler pour le moins provocateur. Pourtant, en suivant Morin, nous pouvons le justifier : il parle lui-même de l'« *intelligence aveugle* », du « *problème de l'organisation de la connaissance* » et d'une « *prise de conscience* » indispensable. L'organisation de cette connaissance est souvent formatée de façon dichotomique : si une solution ne convient pas, une seule alternative prévaudrait. De même, dès notre éducation scolaire et universitaire, le travail se fait toujours autour de réalités cloisonnées. Morin l'explique : « *La vision non complexe des sciences humaines, des sciences sociales, est de penser qu'il y a une réalité économique, d'un côté, une réalité psychologique*

*de l'autre, une réalité démographique de l'autre, etc. On croit que ces catégories créées par les universités sont des réalités » (ibid., p. 92.)* C'est, en soi, ce que nous analysons dans les politiques publiques en général.

Cette approche, binaire ou "dualiste", se retrouve dans de nombreux cas. Nous l'avons observé dans différents modèles : le modèle bureaucratique/le mode projet, la centralisation/la territorialisation, l'approche par publics/par territoires. Nous observons, pour chaque cas, un mélange des deux approches, ce qui les rend inopérantes : il n'existe finalement pas de vraie alternative.

Cette vision empêcherait de surcroît de se confronter à l'incertitude et à l'aléa. En bordant au maximum la politique en amont, on ne laisse plus la place à l'imprévu. Cette même vision peut être croisée au « *paradigme de la simplicité* », évoqué par Morin (*ibid.*, p. 79). Celui-ci « *met de l'ordre dans l'univers, et en chasse le désordre. L'ordre se réduit à une loi, à un principe. La simplicité voit soit l'un, soit le multiple, mais ne peut voir que l'Un peut être en même temps le Multiple. Le principe de simplicité sépare ce qui est lié (disjonction), ou unifie ce qui est divers (réduction)* » (*ibid.*).

D'ailleurs, le sociologue pense que « *l'action est aussi un pari* ». Il précise : « *On a parfois l'impression que l'action simplifie, car, dans une alternative, on décide, on tranche [...]. Certes, l'action est une décision, un choix, mais c'est aussi un pari. Or, dans [la] notion [de complexité], il y a la conscience du risque et de l'incertitude* » (*ibid.*, p. 105.) Au sujet de la prédétermination, il explique que « *le mot "stratégie" ne désigne pas un programme prédéterminé qu'il suffit d'appliquer ne varie dans le temps. La stratégie permet, à partir d'une décision initiale, d'envisager un certain nombre de scénarios pour l'action, scénarios qui pourront être modifiés selon les informations qui pourront arriver en cours d'action et selon les aléas qui vont survenir et perturber l'action* » (*ibid.*, p. 106). Pour illustrer cela, nous reprenons un extrait déjà proposé dans ce document, d'un ancien directeur général. Il nous présente sa conception de l'action et du pari, qui entrent en phase avec notre développement :

*« Notre démarche était pragmatique, a-dogmatique. On avait des valeurs et des principes ; pour autant, on n'était pas enfermés dans du dogme. Ça permettait de jouer sur toutes les ouvertures, et ça*

*nous ouvrait les champs des possibles. En cela, on retrouvait la vieille tradition de l'innovation : on savait globalement où on voulait aller, mais en même temps, on le faisait pour savoir où on allait. On s'enrichissait à chaque fois de ces différents éléments. Ça a été une démarche passionnante à construire, parce que chaque dispositif n'était pas une contrainte mais une opportunité pour ouvrir d'autres possibles [...]. C'était agréable parce que derrière, ça voulait dire que les politiques sociales ne se construisaient pas seules. » (Un ancien directeur)*

C'est une vision partenariale de l'action que défend Morin. Il estime, au demeurant, que « *les êtres humains, la société, l'entreprise sont des machines non triviales* ». Il clarifie ensuite son propos : « *Est triviale une machine dont, si vous connaissez tous les inputs, vous connaissez tous les outputs ; vous pouvez en prédire le comportement dès que vous savez tout ce qui entre dans la machine* » (*ibid.*, p. 109.) L'auteur en appelle ainsi à « *se préparer à l'inattendu* ». Il prend, dès lors, le contrepied de ce qui s'observe actuellement. Comme nous l'expliquons, la tradition, tant au niveau politique que technique, est de "cercler" les actions pour effacer toute forme d'incertitude. Pourtant, en prenant en compte la complexité, nous devenons plus « *prudents, [plus] attentifs. [Celle-ci] ne nous laisse pas nous endormir dans l'apparente mécanique et l'apparente trivialité des déterminismes* » (*ibid.*, p. 110).

L'auteur explicite plus encore cette idée : « *La pensée simple résout les problèmes simples sans problème de pensée. La pensée complexe ne résout pas d'elle-même les problèmes, mais elle constitue une aide à la stratégie qui peut les résoudre. Elle nous dit : "Aide-toi, la pensée complexe t'aidera." Ce [qu'elle] peut faire, c'est [rappeler à chacun] : "N'oublie pas que la réalité est changeante, n'oublie pas que du nouveau peut surgir et de toute façon, va surgir." La complexité se situe à un point de départ pour une action plus riche, moins mutilante* » (*ibid.*, p. 111.) Penser les choses de façon complexe, ce n'est pas refuser « *la clarté, l'ordre et le déterminisme* ». C'est, au contraire, les considérer comme « *insuffisantes* » (*ibid.*). Il y a ainsi une vraie stratégie à mettre en place : ce sont des « *segments programmés pour des séquences où n'intervient pas l'aléatoire* ». D'ailleurs, « *en situation normale, le pilotage automatique est possible, mais la stratégie s'impose dès que survient l'inattendu ou l'incertain, c'est-à-dire qu'apparaît un problème important* » (*ibid.*, p. 111). Finalement, c'est bien par

cette démarche que les visions pourront évoluer. En prenant le pli de la complexité, c'est un nouveau paradigme d'action que l'on découvrira.

Nous mesurons combien ce passage peut paraître difficile au premier abord. Morin en témoigne, car il juge que « *le paradigme de simplification (disjonction et réduction) domine notre culture aujourd'hui* » (*ibid.*, p. 103.) C'est d'un paradigme à l'autre qu'il faut passer, avec la plupart de nos perceptions à modifier. Un enquêté le constate à son niveau :

*« Les décisions, quand vous les reportez sur un niveau national, elles sont prises sur des choses très légères... C'est comme ça qu'on crée de la simplicité. Alors que dans le social, c'est complexe. Des gens gèrent le social mais n'y connaissent finalement pas grand-chose. »*  
(Un chef de service)

Alvaro Malaina poursuit dans cette représentation : « *Le défi consiste à construire un paradigme de complexité qui puisse réunir [...], d'un côté [...], des modèles et des exemples de réalisations scientifiques [...]; d'un autre côté, [il] doit fournir une "vision du monde", de telle façon que le monde change* » (Malaina, 2012, p. 178.) Morin, sans chercher à définir précisément ce que recouvrira cette nouvelle approche, en donne néanmoins la teneur : « [Ce paradigme] *viendra de l'ensemble des nouvelles conceptions, des nouvelles visions, des nouvelles découvertes et des nouvelles réflexions qui vont s'accorder et se rejoindre* » (Morin, 2005, p. 103.)

Comme nous le présentions précédemment, un des bénéfices de cette plongée dans l'inconnu sera d'explorer de nouvelles alternatives : « *On voit que les alternatives classiques perdent leur caractère absolu, ou plutôt changent de caractère : au "ou bien/ou bien" se substitue à la fois un "ni/ni" et un "et/et" [...]. Ainsi, la scienza nuova ne détruit pas les alternatives classiques, elle n'apporte pas de solution moniste qui serait comme l'essence de la vérité. Mais les termes alternatifs deviennent des termes antagonistes, contradictoires, et en même temps complémentaires au sein d'une vision plus ample, laquelle, elle, va devoir rencontrer et affronter de nouvelles alternatives* » (*ibid.*, p. 72.)



Toutefois, une précaution s'impose dans notre raisonnement. Comme le montre Genélot, les systèmes apparaissent interdépendants entre eux. Comment, dès lors, tout en restant ouvert sur le monde (tous les partenaires n'entreront pas forcément dans la même réflexion), penser les choses différemment ? C'est toute la question de l'équilibre du système qui se pose ici. Pourtant, et nous y reviendrons par la suite, les CCAS sont libres d'agir et d'évoluer : la loi leur laisse une grande ouverture et une véritable autonomie.

Pour terminer, il nous semble important de laisser place à l'aléa et d'accepter de ce fait le risque. Cette nouvelle approche ne pourra combler toutes les zones d'incertitude, il convient de le rappeler. Néanmoins, cela nous permet de sortir d'une vision binaire et d'appréhender de nouvelles alternatives, d'élaborer une nouvelle réflexion sur le monde qui nous entoure, et de penser les formes de management qui nous gouvernent.

### **C. Penser le Management à l'aune du DSL**

Avant de s'interroger sur le lien à établir entre management et sens, il convient de se positionner sur ce que recouvre réellement le terme "management".

Préalablement, nous souhaitons proposer quelques éléments de compréhension sur le "terreau" dans lequel il émerge. Annie Bartoli et Cécile Blatrix l'évoquent : « *Pendant longtemps (jusqu'aux années 1980), et malgré de nombreuses tentatives au cours du XX<sup>e</sup> siècle pour en limiter les effets, l'administration publique française a été caractérisée par une forte centralisation, avec l'héritage culturel et politique de la doctrine traditionnelle du "jacobinisme"* » (Bartoli et Blatrix, 2015, p. 13.) C'est la naissance de ce modèle qu'étudiera Max Weber dans son ouvrage *Économie et société*. Selon lui, la bureaucratie repose sur plusieurs principes : une division du travail fixée et officialisée ; une hiérarchie clairement définie ; un système de règles stables et explicites ; une séparation des droits et moyens personnels et des droits et moyens officiels ; et, enfin, une sélection et une carrière du personnel sur le critère des qualifications techniques (Weber, 1995). Il juge d'ailleurs ce modèle « idéal », et constate qu'il repose sur un pouvoir « *légal-rationnel* ». Jean-Pierre Nioche dira que « *c'est Max Weber qui introduit en quelque sorte le ver organisationnel dans le fruit institutionnel* » (Nioche, 1982, p. 10). Avant la publication de ces différents travaux, « *les entités publiques*

*étaient, jusque-là, considérées comme des instruments d'exécution de l'autorité légitime de l'État, [et] seront davantage perçues ensuite comme des unités organisationnelles* » (Bartoli et Blatrix, 2015, p. 15).

Par un nouveau regard, ce modèle fait apparaître peu à peu ses « *effets pervers* » (*ibid.*, p. 16) et l'existence d'un « *cercle vicieux bureaucratique* » (*ibid.*, p. 17.) Elles précisent que « *les règles [de ce modèle] censées réduire les tensions créées par la subordination et le contrôle, provoquent en réalité des effets secondaires et des dysfonctionnements, qui finissent par accroître les tensions et la démotivation* » (*ibid.*). De même, les chercheuses mettent en avant l'analyse de Robert K. Merton, lorsqu'il met en lumière les effets pernicieux de ce modèle : « *Les règlements ne sont plus considérés par les agents comme un moyen de fonctionnement, mais comme une fin en soi, et provoquent une rigidité croissante et le mécontentement du public* » (*ibid.*).

Dans le même esprit, et pour affiner notre analyse, Gilles du Chaffaut propose un paradoxe inhérent au management territorial, qu'il juge principal et fondamental : les « *collectivités locales sont portées par les valeurs fortes du service public qui n'ont pas évolué de façon conjointe avec celles du secteur économique privé et celles de la société* » (Chaffaut, 2016, p. 38.)

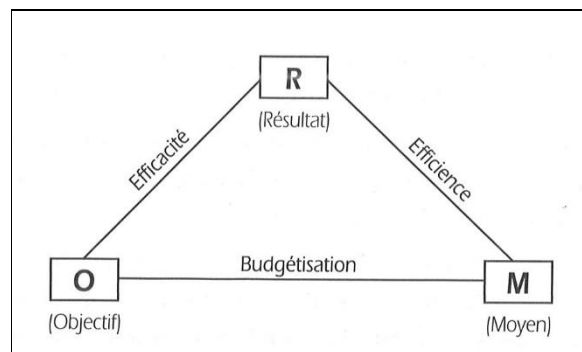
Enfin, Crozier et Friedberg montrent, quant à eux, l'importance de la place de l'acteur dans une telle organisation. C'est d'ailleurs le premier des deux qui amène, en France, l'idée d'une institution bloquée faite d'immobilismes et de dysfonctionnements.

Au vu de ces observations, comment comprendre que le management innerve l'action publique ? Bartoli et Blatrix relèvent trois types de confusions et de malentendus. Tout d'abord, il est courant de « *limiter le sens de "management" à la notion d'animation (voire au "commandement")* » (Bartoli et Blatrix, 2015, p. 25.) Cette acception effacerait, de ce fait, « *les aspects touchant à la stratégie, à l'organisation et au pilotage* » (*ibid.*). La deuxième erreur tient à « *l'assimilation du terme à [la seule] idée d'encadrement* » : ce ne sont plus l'intégralité des processus conduits qui sont considérés comme relevant du management, mais seulement ceux qui les provoquent. On confondrait, alors, la personne avec son action et sa fonction. Enfin, le dernier écueil repose sur « *l'association implicite à l'objectif de profit et aux finalités*

lucratives de l'entreprise ». Les chercheuses invitent, dans ce cas précis, à « s'interroger sur le concept de performance [dans les] organisations publiques [en mettant] l'accent sur les difficultés d'évaluation [qu'il engendre] » (*ibid.*, p. 26).

Face à cette triple confusion, et notamment au regard de la dernière, nous pouvons nous demander ce que signifie être performant dans l'action publique. Il est courant de confondre performance, optimisation des coûts et "course au chiffre". À ce titre, certains analystes n'hésitent pas à affirmer « qu'aucun système d'évaluation n'est susceptible d'aboutir à un véritable bilan de performance de l'action administrative » (*ibid.*, p. 112). En partant initialement de l'étymologie, Bartoli et Blatrix montrent que cela renvoie « à l'idée d'accomplir une action » (*ibid.*) Accomplir, c'est réaliser, terminer et obtenir un résultat positif d'une démarche. En termes techniques, cela correspond à trois notions mises en relation : les résultats, les moyens et les objectifs (figure 12) :

**Fig. 12 : Triangle de la performance**



Source : Bartoli et Blatrix, 2015, p. 113.

On le voit sur cette figure, les questions d'efficacité, d'efficience et de budgétisation intègrent désormais l'action publique. L'efficacité s'entend lorsqu'un objectif a été préalablement défini et que le résultat obtenu y correspond. De là découle la question de la « pertinence de l'objectif » (*ibid.*, p. 114).

L'efficience est la relation entre le résultat obtenu et les moyens engagés pour y parvenir. Nous l'avons déjà montré à maintes reprises, cette question de l'efficience apparaît aujourd'hui centrale. Pourtant, nous pouvons estimer que « [cette] logique heurte des valeurs

*traditionnelles selon lesquelles le service public ne peut s'arrêter à des questions de rentabilité » (ibid., p. 116).*

Enfin, la budgétisation constitue le troisième segment du triangle. C'est « *la programmation de moyens au regard d'objectifs* » (ibid., p. 117). Bartoli et Blatrix estiment par ailleurs que cette mise en relation peut être « *garante de cohérence et de faisabilité [...] si elle s'inscrit dans une réelle démarche stratégique* » (ibid., p. 118).

Au-delà de ces trois facteurs, la question de la qualité entre aussi en compte. Mais est-il réellement judicieux de parler de *qualité* pour notre analyse ? Étudier les formes de performance au sein de l'action publique, c'est avant tout traduire des concepts issus du monde marchand dans le domaine public. Ce dernier est parfois considéré comme froid, distant et lourd. Beaucoup d'exemples (ou même de caricatures) présentent les fonctionnaires comme des agents peu amènes, peu impliqués et peu concernés. Dans le "privé", à l'inverse, dans un souci de conserver le marché et d'en investir de nouveaux, il existerait une certaine obligation à porter des attentions particulières pour les clients. Pourtant, et cela est consécutif à l'arrivée de la Nouvelle Gestion publique (NGP) dans le monde administratif public, de plus en plus de "démarches qualité" existent, voire même, pour la Ville de Besançon, une mission *ad hoc* : le service "Qualité". Nous avons pu suivre le montage de la Charte Marianne au CCAS : celle-ci définit de grandes orientations pour proposer un meilleur accueil. Elle correspond bien à cette préoccupation de qualité.

Nous le voyons, un rapprochement de plus en plus évident entre le secteur public et le privé se joue actuellement. C'est ce que nous évoquons lorsque nous estimions que la gestion s'innervait dans les politiques sociales locales, matérialisée entre autres par l'avènement de la NGP.

### C.1. Manager par le sens ?

Partons d'un constat : « *Quand vous rencontrez un collègue dans un couloir de l'entreprise et que vous lui demandez comment il va, vous avez une très forte probabilité d'avoir une réponse du type : "Je suis débordé, je suis stressé, j'en ai marre de ce fonctionnement où il faut tout faire dans l'urgence sans avoir un merci." Pourquoi très peu de gens vous disent : "Je suis heureux,*

tout va bien, c'est super". *Cet excès de pessimisme est-il réel ou surévalué ?* » (Autissier et Wacheux, 2007, p. 25.) Cet extrait nous enseigne que la plupart des agents ressentent un décalage entre leurs pratiques quotidiennes et leurs attentes. Plus loin, les auteurs écrivent que « *l'une des phrases qui revient le plus souvent est : "On n'y croit plus", comme s'il y avait eu un cataclysme nous faisant douter de l'équilibre social pour lequel nous œuvrons au quotidien* » (*ibid.*)

Ces résultats ont pu être relevés au sein du CCAS pendant notre travail de terrain. Même si cela n'a pas concerné la totalité des personnes que nous avons rencontrées, une grande majorité s'est montrée en souffrance. Cette affirmation a été corroborée par les retours obtenus à notre questionnaire, ainsi que par les diverses observations officielles ou officieuses. Pourtant, la fonction publique territoriale a de multiples particularités, et notamment celle de son management : agents protégés, mobilités (internes et externes), changements de familles politiques, multiples professions, importance du service rendu... Cela crée-t-il des avantages ou des inconvénients pour les managers ?

Pour donner un élément de réponse, David Autissier et Frédéric Wacheux identifient quatre « *mondes de la création de sens* » (*ibid.*, p. 26). D'abord, il y a la « *participation à un projet* ». Nous l'avons évoqué : actuellement, un projet social se construit au sein du CCAS, et entre pleinement dans le premier monde. Le deuxième porte sur la « *solidarité et la coopération dans le groupe* ». Le lien social interne, au sein de la structure, joue un rôle certain dans la définition du sens de l'action. Le troisième, lui, traite de la « *professionnalisation et [du] métier* », ou de la manière dont la qualification et les compétences entrent en ligne de compte dans le quotidien. Enfin, le quatrième et dernier monde englobe le « *sentiment d'appartenance à l'entreprise* ». Ce dernier peut s'apparenter à une communauté, avec des liens forts, au sens de Tönnies (Tönnies, 2010), dans laquelle chaque acteur doit trouver sa place. C'est à la réunion de ces quatre mondes que le sens émerge.

Plus loin, les auteurs expliquent que, selon les situations de travail « *les personnes [...] font le constat d'une perte de sens dans les relations professionnelles, tout en précisant qu'il n'y a pas un effondrement mais plutôt une lente dégradation de leur quotidien* » (Autissier et Wacheux, 2007, p. 27). Ils précisent, plus loin, que cela « *[peut] changer en fonction des conditions dans l'entreprise et des groupes sociaux en présence* » (*ibid.*, p. 29). Les deux

chercheurs définissent alors ce qui se rapporte aux situations de travail : c'est l'« *ensemble des transactions et des relations réalisées dans un but déterminé* » (*ibid.*). Nous rejoignons ici Crozier et Friedberg lorsqu'ils traitent de l'impossibilité de penser l'organisation autour d'objectifs communs. Il serait plutôt question de "but déterminé", de cap<sup>75</sup>.

Pour terminer sur cette question du sens, le dernier point que nous souhaitons évoquer concerne la prépondérance des démarches sur les outils. Annie Bartoli et Cécile Blatrix font le constat que les outils de pilotage ont envahi les pratiques professionnelles. Toutefois, on remarque que « [ceux-ci sont] *définis dans des contours, et non dans des objectifs propres et dans un système d'animation, ce qui revient à dire qu'ils n'intègrent pas les conditions du fonctionnement et de l'évolution* » (Bartoli et Blatrix, 2014, p. 292). Elles précisent que « *le "quoi" est pensé, en termes souvent brillants et unilatéraux, tandis que le "comment" est laissé pour compte, comme si cela devait automatiquement suivre* » (*ibid.*). Nous avons également relevé que le changement était souvent pensé en mettant en avant le "quoi", au détriment du "comment".

En reprenant l'illustration du projet social en cours de définition, la question du "comment" n'apparaît pas égale à celle du "quoi". La délibération du 10 février 2016 présente ce projet, et quatre paragraphes s'en dégagent : le rappel de la méthode, les enjeux, les grandes orientations politiques et enfin les fiches opérationnelles. Prenons pour exemple un des objectifs stratégiques : « *Connaître l'offre de service sur le territoire.* » On peut y lire : « *Le territoire municipal est l'espace de connaissance des besoins où se croisent les compétences de l'État, des Départements et des Régions avec celles des communes et intercommunalités, en convergence avec les citoyens et les acteurs de tous les courants de la solidarité, de l'économie sociale et solidaire, du développement local. Les territoires sont aussi des lieux d'où émergent des initiatives, de nouvelles formes d'organisation, des projets qui croisent différentes logiques sectorielles. Il convient de développer cette connaissance, voire cette reconnaissance* » (Délibération n° 3 du CCAS, 16 février 2016, p. 12.) Le projet est bien entendu en cours de définition, et nous ne présentons pas ici sa version finalisée. Néanmoins, d'après l'apport des deux auteures, la question des « *critères de faisabilité et d'application réelle, donc les*

---

<sup>75</sup> Nous avons vu que la métaphore de la navigation pouvait être reprise par de nombreux enquêtés.

*conditions de réussite de la mise en œuvre* » (Bartoli et Blatrix, 2014, p. 292) n'est pas présente mais s'avère pourtant fondamentale.

Une faiblesse consécutive à cette conception émerge alors, « [celle de] *considérer la pertinence d'un changement à travers le filtre (et les critères implicites) d'un concepteur spécialiste (l'expert), et non avec l'enrichissement des idées des "utilisateurs" et autres acteurs concernés* » (*ibid.*, p. 294.) Il y a, selon nous, une réelle importance à écouter et à prendre en compte l'avis des agents qui seront directement touchés, eux aussi, par les mouvements engendrés par ce projet. Se positionner à nouveau dans une démarche descendante ne nous paraît pas, à long terme, opérant. Le thème du management et sa réflexivité ne doivent pas être réservés aux seuls encadrants.

Enfin, Bartoli et Blatrix insistent sur la nécessité de créer des liens entre le processus et son contenu. Elles nomment cela la « *nécessaire contingence du changement* » (*ibid.*), et la considèrent comme un élément clé. Elles précisent : « *Les solutions toutes faites, transposées d'un contexte à un autre, se révèlent souvent inadaptées au secteur public français, quelle que soit l'origine de la transposition [...]. La nature même du changement, surtout s'il est important en ampleur et en impact, est difficilement exportable telle quelle d'un contexte à un autre* » (*ibid.*) Nous lions cet exposé à notre développement sur l'innovation sociale. Outre une définition qu'il convenait d'explicitier, il était indispensable d'étudier, au même titre, les contextes et environnements dans lesquels le processus naissait et évoluait. C'est, en d'autres termes, ce que proposent les deux auteures. Le changement ne peut se faire sans prendre en compte le milieu et le cadre qui le constituent.

Pour approfondir encore notre développement, nous proposons de solliciter la sociologie de Luc Boltanski.

## C.2. La cité par projets

Luc Boltanski et Laurent Thévenot, dans leur ouvrage *De la justification. Les économies de la grandeur*, proposent un modèle théorique pour appréhender le bien commun. Nous ne cherchons pas ici à faire un développement circonstancié de leur pensée, mais seulement à

introduire les principaux enseignements qui amèneront, par la suite, la "cité par projets", et nous permettra d'approfondir notre raisonnement.

Selon les deux sociologues, les organisations sont régies par des accords et des coordinations. Pour les étudier, il faut se placer dans un *monde commun*, indépendant des zones de certitudes propres aux deux parties. C'est par cette logique de « *bien commun* » qu'une grille de lecture générale peut voir le jour. Émergent alors plusieurs figures : des valeurs de référence, des caractéristiques valorisées ou dévalorisées, des sujets particuliers mis en avant ou encore des épreuves qui matérialisent des moments forts. Ce *monde commun* est appelé « *cité* » par les auteurs. Ils en déterminent six : domestique, industrielle, inspirée, civique, de l'opinion et enfin marchande.

Avec Ève Chiapello, Luc Boltanski formule un constat : « *Il advient [...] un moment où il est très difficile pour les acteurs de l'entreprise de continuer à travailler, à se projeter dans l'avenir avec, pour tout soutien, une image kaléidoscopique de la vie des affaires et des formes de réussites économiques, faite d'un composé de remises en cause et de dispositifs parcellaires* » (Boltanski et Chiapello, 1999, p. 154.) Ce principe de « *dispute* » est consécutif d'un mal-être, voire d'un malaise, interne à l'institution, dont nous avons évoqué la teneur précédemment.

Selon nous, la cité par projets<sup>76</sup> peut fournir une analyse précise. La personne centrale de cette cité est le *médiateur*. Il correspond, selon les auteurs, à une « *valeur* » ou à une « *grandeur* » (pour reprendre leur terminologie) : il « *met en rapport [et] fait des liens* ». Notre approche initiale, relatant de la complexité et de la démarche systémique, vient en complémentarité à cette théorie. Dans un monde de systèmes imbriqués les uns aux autres, cette figure prend toute sa place. Pour mieux encore le définir, les auteurs précisent : « *Pour s'adapter aux situations qui s'offrent à lui, tout en conservant quelque chose d'étranger qui le rend intéressant, l'homme connexionniste s'appuie sur ses qualités communicationnelles, son tempérament convivial, son esprit ouvert et curieux* » (*ibid.*, p. 171.) Toutefois, cela ne doit pas être réalisé dans un dessein égoïste et personnel : « *Le grand, dans la logique de la cité, n'est pas seulement celui qui excelle à mettre en valeur les ressources spécifiques attachées à un*

---

<sup>76</sup> Boltanski et Chiapello, à la suite des premiers travaux, estiment qu'une septième cité existe : celle par projets.



*monde, mais aussi celui qui met les puissances dévoilées dans l'épreuve au service du bien commun » (ibid., p. 172.)*

À l'inverse, le « *petit est celui qui ne sait pas communiquer, parce qu'il est fermé ou encore qu'il a les idées arrêtées, qu'il est autoritaire et intolérant, ce qui le rend incapable de compromis [...]. La rigidité, étant le contraire de la flexibilité, constitue dans ce monde le défaut principal des petits, [et] peut avoir différentes origines. Elle peut dériver de l'attachement à un seul projet [...], en rendant immobile et en enracinant dans le local. Elle peut enfin trouver son principe dans une préférence pour la sécurité même au prix de l'autonomie » (ibid., p. 179).* On voit comment ces deux figures entrent en antagonisme l'une vis-à-vis de l'autre : le *grand* met en réseau, s'ouvre sur l'extérieur et cherche à instaurer du changement ; le *petit*, lui, se renferme, campe sur ses acquis et refuse son autonomie.

Mettre en lien les différents acteurs de cette cité, c'est fonder la relation sur la « *redistribution [des] biens rares auxquels [les grands] ont accès, c'est-à-dire d'abord l'information » (ibid., p. 182).*

Pour terminer sur la présentation de cette théorie, Boltanski et Chiapello proposent de mesurer la « *grandeur* » par l'« *activité* ». Les auteurs précisent cependant qu'il ne faut pas la confondre avec l'acception au sens de travail salarié et productif : dans notre cas, elle « *surmonte les oppositions du travail et du non-travail, du stable et de l'instable, du salariat et du non-salariat, de l'intéressement et du bénévolat, de ce qui est évaluable en termes de productivité et de ce qui, n'étant pas mesurable, échappe à toute évaluation comptable » (ibid., p. 165).*

Boltanski et Chiapello constatent alors que « *c'est sans nul doute le terme "réseaux" qui [...] est le plus utilisé pour relier les uns aux autres des éléments au demeurant fort disparates » (ibid., p. 155).* Lorsque nous utilisons le vocable de *mode projet* (notamment quand nous évoquons la tension entre bureaucratie et nouvelle gestion publique), c'est en partie la question des réseaux que nous approchons : « *Dans les sciences sociales, [le terme de réseau permet d'identifier] des structures faiblement, voire pas du tout, hiérarchiques, souples et non limitées par des frontières » (ibid., p. 156.)* De là, c'est « *le projet [qui] est l'occasion et le prétexte de la connexion » (ibid., p. 157).*

Mais qu'est-ce réellement qu'une *organisation par projets* ? : « Celle-ci évoque une entreprise dont la structure est faite d'une multitude de projets associant des personnes variées dont certaines participent à plusieurs projets. La nature même de ce type de projets étant d'avoir un début et une fin, les projets se succèdent et se remplacent, recomposant, au gré des priorités et des besoins, les groupes ou équipes de travail » (*ibid.*, p. 158.) Pour Philippe Scieur, elle favorise surtout le « processus de débureaucratization de la société » (Scieur, 2008, p. 143.)

Les *cités* mettent bien en lumière le besoin de mise en réseau et de communication dans le montage d'un projet.

Nous l'avons vu, le projet tient aussi de l'incertitude, ce qui lui permet d'avoir une dose d'aléa et d'adaptabilité. Dès lors, comment manager dans une situation moins codifiée ?

### C.3. Manager dans l'incertitude

Nous avons tenté de nous positionner vis-à-vis de l'incertitude, en cherchant à la coupler aux risques. L'intérêt était, avant tout, de montrer que cette vision s'insère dans tous les domaines de la vie. À partir de ce constat, les travaux de Kokoreff et de Rodriguez révèlent que l'attente vis-à-vis de l'État, devenu un « gestionnaire de risque », apparaît de plus en plus forte dans l'espoir que les dommages occasionnés soient réparés (Kokoreff et Rodriguez, 2004, p. 265). Comment, dans cette situation (qui est globale et qui touche tous les pans de la société), manager ? Comment donner du sens lorsqu'il n'existe que peu d'assurance sur l'avenir ?

Renaud Sainsaulieu définit, lui, deux fondements propres aux cadres. D'une part, un des pouvoirs tient à l' « *interprétation constante de la règle en fonction de la connaissance [...] des données du problème qui échappent à [l']interlocuteur* ». Le second, complémentaire du premier, repose sur le « *fait d'être intermédiaire* ». Cela « *oblige [...] à la prise de décisions supérieures [et] à l'exécution des ordres* ». Ce qui « *donne au cadre une vaste possibilité d'influence auprès de ceux qui ont besoin des informations qu'il est le seul à détenir, au moins pour un temps* » (Sainsaulieu, 2014, p. 281).

Julie Krassovsky estime plus précisément que c'est au manager d'aider à tempérer l'incertitude au sein de la fonction publique territoriale. En citant Sandra Chelelekian, directrice associée au cabinet Cap Nova, elle écrit : « *Les organisations bureaucratiques verticales sont aujourd'hui dépassées. Les managers doivent passer du "comment" au "pourquoi" et assumer des arbitrages collectifs* » (Krassovsky, 2016, p. 30.) Elle ajoute, plus loin : « *Fini le responsable autoritaire, modèle encore dominant en France, vive le manager motivant !* » (*ibid.*).

Le management peut prendre en compte les effets de l'incertitude à condition qu'il s'y adapte. Cela passera notamment par une nouvelle forme, détachée de la précédente, et établie sur la prise de distance avec le modèle bureaucratique. À ce propos, Fabien Tastet, directeur général des services de la communauté d'agglomération de la Plaine centrale du Val-de-Marne, juge que « *le manager n'est plus celui qui dispose de l'information mais plutôt celui qui la hiérarchise : il doit donner du pouvoir aux agents* » (Tastet in Krassovsky, 2016, p. 33).

De même, lors des Rencontres de l'ANCCAS en juin 2016, le lien entre management et pilotage du changement a été évoqué à plusieurs reprises. Grand artisan de ce processus, le manager a un vrai rôle à jouer au sein de l'institution et auprès de ses équipes.

Pour Bartoli et Blatrix, l'objectif premier de ce pilotage dans l'organisation est « *d'éviter de subir les évolutions et les aléas du contexte au sein duquel elle est insérée. Il s'agit donc de chercher à réunir le maximum de conditions de réussite pour donner au changement la direction souhaitée, et en limiter les risques d'écueil* » (Bartoli et Blatrix, 2014, p. 295). En traitant des *évolutions* et des *aléas*, les auteurs engagent à ne pas « *décréter le changement* » (pour reprendre les termes de Crozier, par exemple), mais plutôt « *inciter à l'initiative locale au sein d'un cadre général* » (*ibid.*, p. 296). Le manager n'est pas celui qui crée le changement, seul et isolé, mais celui qui, en partant du cadre, permet aux évolutions de se faire.

En suivant ce raisonnement, et en considérant les environnements et leurs imprévisibilités, l'agent en situation de management gère l'incertitude en s'inscrivant dans une position institutionnelle. Toutefois, il convient d'apporter une précision. Nous l'avons vu lors du développement de la deuxième partie, certains agents utilisent la métaphore de la navigation pour imaginer l'organisation. Les auteures reprennent les mêmes termes dans une section de leur

ouvrage : « *L'insuffisance du pilotage "à vue"* » (*ibid.*) Elles précisent : « *Piloter la modernisation d'une organisation publique nécessite une attitude de veille permanente, tant sur le processus que sur le contenu des changements engagés. Ceci étant, la capacité de détection des "signaux faibles" (qui peut conduire à l'identification de menaces, ou à la saisie d'opportunités qui se présentent) ou des "signes d'alerte précoces" risque d'être limitée sur un horizon de courte vue, quand on choisit de ne jouer que la réactivité et non pas la pro-activité* » (*ibid.*, p. 296.) Pour mener à bien un projet, il faut l'inscrire dans une démarche pro-active qui permet de détecter, de façon anticipée, tous les indices qui lui donneront sa pertinence. Bartoli et Blatrix font alors la distinction entre le « *pilotage à vue* » (s'ajuster en permanence à la conjoncture) et le « *pilotage stratégique* » (fondé sur une analyse prospective). Il ne s'agit pas de privilégier l'un ou l'autre, mais plutôt de trouver le subtil équilibre.

Le management dans l'incertitude et le changement doivent passer, en partie, par la diffusion de l'information.

#### C.4. L'information et sa diffusion

Edgar Morin, dans son article « Nouveaux courants dans l'étude des communications de masse », reprend le schéma lasswellien de la communication : « *Qui dit quoi à qui par quel média et avec quel effet* » (Morin, 1973, p. 97.) Avant de développer, nous précisons que l'objet de cette section n'est nullement de faire un état de l'art de la sociologie de l'information. Nous avons conscience que la référence à Morin date et peut paraître, pour certains, quelque peu dépassée. Pourtant, elle donne un écho à nos réflexions et se transpose aisément à notre terrain d'étude. Nous chercherons à la discuter au regard de nos analyses empiriques.

Selon Morin, deux termes ressortent principalement du schéma : à *qui* et *quel effet*. À nos yeux, tous devraient être considérés au même niveau. Nous avons observé, lors de certaines réunions, que ces deux principes prédominaient. D'ailleurs, ils constituent souvent la base des raisonnements.

Toutefois, un élément manque au schéma lasswellien : le *quand*. La temporalité de la diffusion de l'information ne doit pas être oubliée. De même, le *quoi* interroge : au-delà de l'espace-temps, c'est aussi le rapport entre quantité et qualité qui est remis en cause. Pour

preuve, les nombreux courriels reçus chaque jour qui concernent des thèmes divers et variés. Au manque supposé d'information exprimé par les enquêtés, nous y opposons plutôt la question du tri des données.

Pour terminer, nous estimons intéressant de lier pouvoir et information. Comme l'explique Philippe Scieur, le pouvoir repose sur « *deux éléments constitutifs : la marge de liberté de l'acteur [et] le contrôle d'une zone d'incertitude pertinente pour autrui* » (Scieur, 2008, p. 91). La communication de données stratégiques prend toute sa place ici. D'un côté, la marge de liberté de l'acteur n'existe que lorsque ce dernier maîtrise les éléments qui constituent le monde qui l'entoure ; de l'autre, le contrôle de la zone d'incertitude se fait par le biais de l'information : obtenir plus ou moins de données peut provoquer tour à tour un sentiment de sécurité ou à l'inverse augmenter le flou.

Interpeler le sens du management, c'est aussi réinterroger le cœur de la mission du service public. À ce propos, la place des personnes doit prendre toute son importance dans le raisonnement.

## **D. Donner une place aux personnes accueillies**

### *D.1. Un rapport au public différent*

Au cours de l'étude de terrain, trois groupes d'enquêtés ont été observés : ceux qui évoquent le public de façon distancée, voire ne l'évoquent pas du tout ; ceux qui en parlent de façon utilitariste ; ceux, enfin, qui mentionnent le public de façon circonstanciée. Développons ici cette analyse.

Le premier groupe se réfère aux personnes de façon distancée<sup>77</sup>. Cette catégorie concentre avant tout des enquêtés qui ne sont pas en lien au quotidien avec les bénéficiaires des aides du CCAS. Dès lors, il pourrait sembler normal qu'ils n'en parlent pas prioritairement. Ce sont, par exemple, des agents des services supports, du Secrétariat général...

---

<sup>77</sup> Nous ne sommes pas ici dans une posture de jugement de valeur, en estimant qu'un des groupes aurait une meilleure attitude qu'un autre.

Le second groupe tient à ceux qui parlent du public de façon "utilitaire". Ce vocable se rapporte aux personnes qui *justifient* leurs fonctions. Les propos paraissent ainsi quelque peu autocentrés. Par exemple, de l'aveu d'un chef de service :

*« C'est toujours compliqué parce que [certains agents] voient leurs plannings et leurs intérêts personnels en priorité... »* (Un chef de service)

Nous avons pu éprouver, pour ce groupe, une mission détachée de son cœur de métier : les agents privilégieraient le fonctionnement sur le sens de l'action. Cette impression a été confrontée pendant une réunion professionnelle à laquelle nous avons assisté, et qui est révélatrice : dans une réflexion autour des risques, des forces, des opportunités et des menaces du projet social, neuf locutions ont été présentées. Une seule traitait directement du public, là où les huit autres étaient centrées sur l'outil et son organisation.

Le troisième groupe, qui fait régulièrement référence aux personnes, comprend avant tout des enquêtés au quotidien en lien avec le public : agents d'accueil, travailleurs sociaux, aides à domicile, etc. Plusieurs extraits peuvent nous servir d'exemple :

*« Je peux faire de l'accompagnement, aller chez le médecin avec la personne, acheter quelque chose dont elle a besoin... Je lis aussi le journal à un monsieur. C'est très divers »* (Un agent administratif)

*« Les gens sont un peu aigris. Mais c'est du fait de leur solitude et de leurs problèmes. Ce n'est pas facile de vieillir, avec une douleur. Ce n'est pas facile d'être handicapé. Je ne dis pas qu'ils sont tous comme ça, au contraire ! C'est à nous de leur apporter de la gaieté. On nous dit de ne pas parler de notre vie familiale, mais quand vous restez trois heures avec une personne, on en vient à parler de ses petits-enfants par exemple... C'est le seul moyen d'avoir une petite conversation. Comme ça on échange un peu, sans entrer dans des choses personnelles ! »* (Une aide à domicile)

Nous insistons à nouveau sur l'importance du ressenti dans la constitution de ces trois groupes. C'est lors de la conduite des entretiens que ce sentiment est apparu. Plus les personnes se situent en distance des publics, moins elles font de liens entre leurs pratiques et la cible principale de leurs missions. Pourtant, en reprenant le titre du projet (*Être présent, au quotidien, dans une proximité et une réactivité pour répondre aux attentes des habitants, pauvres, âgés, jeunes ou simplement en attente d'un appui pour accéder à leurs droits*), les agents devraient s'exprimer en prenant en compte le public, à leurs niveaux, et non en se focalisant uniquement sur l'"outil" CCAS. Ce projet doit aussi être l'occasion de rappeler à tous ce qui constitue le cœur de métier du social.

Le risque d'une forte taylorisation existe, amenant la séparation des tâches de conception de celles de maîtrise et d'exécution. Naturellement, tous les agents ne peuvent pas entrer en contact avec le public, puisque chaque mission reste spécifique. Nous incitons en revanche les professionnels à repenser leur action et leur fonction à l'aune du public pour lequel ils travaillent.

Ce rapport au public est matérialisé, entre autres, par la loi du 2 janvier 2002 relative à la rénovation de l'action sociale et médico-sociale.

#### D.2. La loi 2002-2 du 2 janvier 2002

Véritable serpent de mer des politiques sociales, la place du public se trouve en constante réflexion. Pour preuve, la loi 2002-2 vise à mettre les usagers au *centre* des politiques sociales. De même, en reprenant les tableaux des thèmes des rencontres de l'ANCCAS et de l'UNCCAS<sup>78</sup>, nous voyons que dès 1999, les Rencontres de Clermont-Ferrand traitaient déjà du thème de « *l'Usager au cœur de notre action* ». En 2003 encore, à Rennes, le congrès de l'UNCCAS portait sur : « *Usagers, habitants, citoyens... Acteurs de la participation* ». Pourtant, au regard de nos observations et des réflexions actuelles, les personnes ne trouvent pas encore leur place, même si de réels efforts sont faits en ce sens. Dès lors, comment, à

---

<sup>78</sup> Voir pp. 230-231.

l'échelle du CCAS, favoriser cette approche ? Et, surtout, quels bénéfices pourrait en retirer l'institution, dans un modèle "gagnant-gagnant" ?

Nous avons déjà observé que l'ouverture vers de nouveaux publics existe. L'exemple des ASQ est le plus éloquent. Le vœu premier de ce projet était d'être plus visible pour les populations en s'implantant au sein même des territoires, et ainsi faire venir les personnes, en gageant que la proximité favoriserait le recours aux droits. Lors de de notre observation au sein d'une ASQ, et comme nous le rapportons pages 261-262, des personnes se sont rendues au guichet d'accueil et se sont vues réorientées. Nous nous sommes interrogé sur ce fait. Il résulte, selon nous, que la séparation entre territoires et publics crée un empilement que nous avons qualifié d'infructueux. D'un côté, il faut vivre sur le territoire d'appartenance de l'ASQ et, de l'autre, être en situation d'isolement pour relever des services du CCAS. Si l'une ou l'autre de ces conditions n'est pas réunie, l'agent guidera la personne vers le service (interne ou externe) compétent. Pourtant, lors de nos rencontres avec ce public, il est apparu dans plusieurs entretiens que les gens n'aimaient pas se déplacer dans plusieurs structures avant d'obtenir une réponse. Peut-on d'ailleurs être certains qu'ils ont effectivement réalisé les démarches conseillées ? Ne les ont-ils pas abandonnées en cours ? Nous n'avons pas pu explorer si un tel suivi existe.

En ce qui concerne notre observation à la Maison des Seniors, les personnes désirant obtenir des informations n'étaient pas orientées vers d'autres services. Le fait que la MDS soit un CLIC a un effet certain. C'est, selon nous, un des axes forts vers lequel le CCAS doit se diriger. Sans chercher à savoir si la personne était résidente de Besançon, ni en réservant le dispositif aux seules personnes âgées, les agents offrent un accueil inconditionnel. En outre, permettre aux bénévoles d'avoir accès à la structure donne une nouvelle ouverture vers de nouveaux publics. C'est, à nouveau, un paramètre à valoriser.

Nous précisons que ce raisonnement ne tient pas compte des dispositifs reposants sur la contractualisation avec les personnes, comme l'aide à domicile ou encore le portage des repas par exemple. De plus, nous remarquons que la loi 2002-2 ne fait pas de liens avec la problématique du territoire. C'est un manque de complexité qui nous empêche de prendre en compte la globalité des besoins. À ce titre, nous souhaitons nous concentrer sur un thème qui émerge de ce développement : le non-recours aux droits et aux services.



### D.3. Le non-recours aux droits et aux services

Porter un nouveau regard sur les personnes et prendre en compte leur environnement doit permettre d'aider à la résolution de problématiques touchant au non-recours aux droits et aux services. Cette question est d'actualité, notamment lorsqu'on considère les travaux du laboratoire grenoblois ODENORE. Pierre Mazet, sociologue et membre du laboratoire, lors de sa communication aux Rencontres de l'ANCCAS en 2015 à Pau, propose quatre types de non recours : la non-connaissance (lorsque le dispositif n'est pas connu par la personne) ; la non-réception (l'offre est connue et demandée, mais la personne ne la reçoit pas) ; la non-demande (l'offre est connue, mais elle n'est pas demandée, souvent par peur de la stigmatisation) ; et, enfin, la non proposition (l'offre n'est pas proposée par ce que Mazet nomme les « *intermédiaires sociaux* »).

Pour appréhender au mieux cette question, nous proposons de nous interroger sur ses causes. Mazet en analyse trois. Concernant la non-information, elle survient lorsque les « *individus ne reçoivent pas l'information, ne [la] comprennent pas [ou] ne se sentent pas concernés* ». Au sujet de la non-réception, deux variables s'ouvrent à l'analyse : le problème vient soit de l'administration (longueurs, dysfonctionnements, retards, complexification de l'accès), soit de l'individu (abandon en cours, demande de pièces supplémentaires, contrôles...). Enfin, lors d'une non-demande, le sociologue indique que les personnes peuvent entrer dans un calcul coûts/avantages ou, comme nous l'expliquions précédemment, avoir peur de la stigmatisation.

Nous voyons toutefois, à l'instar d'Elvire Bornand, que « *le point commun entre [ces formes de non-recours] [est] la question du contact avec l'administration* » (Bornand, 2016, p. 3). Le non-recours résulte parfois d'un décalage entre l'*offre* de dispositifs proposés et la possibilité d'y recourir. Dans notre cas, nous avons montré qu'un autre élément pouvait entrer en compte : la limitation des possibilités d'intervention d'un organisme due à la séparation par publics et par territoires.

Pourtant, nous estimons que le CCAS peut capitaliser sur la proximité et sur l'accès aux droits<sup>79</sup>. Outil social d'une collectivité proche des habitants, réalisant annuellement une analyse des besoins de sa population, l'institution est théoriquement en mesure d'observer la réalité sociale grâce à un œil nouveau. Toutefois, nous avons le sentiment que le Centre communal cherche avant tout à faire *comme* ses partenaires, alors que la loi lui laisse une grande liberté d'action : il cloisonne les publics pour mieux s'insérer dans les politiques locales. C'est en partie par l'analyse systémique qu'une nouvelle posture pourra s'envisager.

De plus, les mêmes partenaires institutionnels voient le CCAS dans une fonction de *cavalerie légère*. Nous tirons ce vocable de l'entretien mené avec le cadre de direction du Conseil départemental :

*« Le Département est là sur tout le territoire, c'est une obligation. Le CCAS devrait alors être capable de penser dans la réactivité en fonction des déplacements et des problématiques sociales. Je trouverais ça plus pertinent que de s'installer. Nous, on peut s'installer. Mais la pertinence du CCAS, c'est sa réactivité. C'est une cavalerie légère. »* (Un cadre de direction du Conseil départemental)

La métaphore de la cavalerie légère prend tout son sens, et rejoint quelques-unes de nos analyses. Premièrement, la loi définit le Conseil départemental comme chef de file de l'action sociale. Le CCAS doit alors opérer son action en complémentarité. C'est d'ailleurs ce que nous évoquons en abordant la question des *plates-bandes*, voire celle de la subordination.

C'est aussi dans la cohérence et l'harmonisation de l'action que ce développement s'inscrit. Il n'est ainsi pas question de définir qui sera le moteur, ou qui sera la "remorque". Au contraire, c'est en affirmant les forces et les ressorts d'action de chacun que cette conciliation pourra voir le jour dans de bonnes conditions. Le CCAS a, dès lors, tout intérêt de s'imposer comme le spécialiste de l'accompagnement des institutions locales. C'est par l'approche territoriale, en lien avec le DSL, qu'une nouvelle vision des partenariats pourra s'opérer.

---

<sup>79</sup> Bien entendu, des projets vont actuellement dans ce sens.

La difficulté majeure que nous projetons sur cette nouvelle démarche tient au risque de décalage de l'intervention vis-à-vis des partenaires. Le pari, c'est de penser "à côté" tout en gardant un lien avec les partenaires. Nous développerons plus précisément cette idée dans le chapitre suivant.

Une des possibilités d'action en vue d'évoquer cette problématique du non-recours pourrait être d'intervenir dans les *zones grises*.

#### D.4. Les zones grises : un espace du non-recours ?

Ce concept de "zone grise" – dont nous avons déjà fait état – est repris des travaux de Robert Castel, développé dans *La Montée des incertitudes*. En reprenant lui-même la formulation d'Alain Supiot, Castel évoque un espace d'*entre-deux*, prenant ses distances avec une représentation duale de la société (Castel, 2009 a, p. 182). Nous pouvons appliquer cette théorie, employée initialement pour le monde du travail et du salariat, à notre enquête et à notre réflexion. Castel estime qu'une aire réside « *entre un secteur d'emplois protégés et un secteur secondaire du marché du travail livré au précarité* » (*ibid.*). Comment, dès lors, transcrire cette pensée à notre objet ? Nous observons habituellement deux populations : d'un côté, ceux qui n'ont pas de difficulté sociale et qui évoluent hors des dispositifs ; de l'autre, les personnes connues des services qui recourent plus ou moins rapidement à leurs droits. Sortir d'une vision duale, c'est envisager que tous les publics n'entrent pas dans l'une de ces catégories. Pour l'illustrer, il est possible à nouveau d'évoquer le décalage entre une administration solide et un public liquide, pour reprendre les termes de Baumann. Nous reprendrons ainsi couramment ce vocable tiré des travaux de Castel pour nommer cet "intermédiaire".

Pour aller plus loin, le concept d'« *invisibilité sociale* » nous permet d'agrémenter cette réflexion. Pour Olivier Voirol, la visibilité ou l'invisibilité résultent d'un même processus « *par lequel des groupes sociaux, généralement définis en termes de capital économique, de genre ou de statut, bénéficient ou non d'une attention publique* » (Voirol, 2005, p. 16). Rosanvallon va même, dans cette continuité, vouloir constituer un *Parlement des invisibles* (Rosanvallon, 2014).

Érik Neveu interroge, lui, la construction des problèmes sociaux : « *Pourquoi certains problèmes réussissent-ils mieux que d'autres ? Comment expliquer les différences de médiatisation et d'accès à l'espace public ?* » (Neveu, 1999, p. 42.) Méline Cervera et Renaud Hourcade abondent en ce sens : « *Moins que des critères objectifs hypothétiques de gravité, ce sont les processus sociaux de construction de l'attention qui produisent la "visibilité", et donc le traitement public d'un sujet* » (Cervera et Hourcade, 2015, p. 6.) Pour Neveu, « *du plus tragique au plus anecdotique, tout fait social peut potentiellement devenir un "problème social" s'il est constitué par l'action volontariste de divers opérateurs (presse, mouvements sociaux, partis, intellectuels...) comme une situation problématique devant être mise en débat et recevoir des réponses en termes d'action publique (budgets, réglementation, répression...)* » (Neveu, 1999, p. 41.)

Dans le même esprit, Hervé Gumuchian nous invite à réfléchir à la place des « *acteurs* », qu'il estime les « *oubliés du territoire* », dans l'objectif toujours de modifier le regard et de s'ouvrir à la complexité (Gumuchian, 2003). Guy Di Méo, géographe social, poursuit dans cette voie lorsqu'il relève trois types de publics, distingués en fonction de leurs territoires : des « *acteurs endogènes* » (qui s'identifient au contexte territorial du fait de leurs origines, de leurs racines...), des « *acteurs allogènes* » (ils considèrent le territoire de façon plus utilitariste), ou des « *acteurs exogènes* » (qui s'intègrent par identification et/ou résidence) (Di Méo, 2014, p. 86).

Dès lors, au regard de cette analyse, nous nous interrogeons sur la construction des problèmes sociaux.

#### D.5. De la construction des problèmes sociaux

À l'instar des chercheurs mobilisés, nous nous interrogeons sur les possibilités de *construire* de nouveaux problèmes sociaux. En termes d'observation, la démarche est plus souvent descendante qu'ascendante. Ce que nous entendons par là, c'est que le thème est choisi en amont, parfois avant même qu'une analyse soit effectuée et qu'elle livre ses enseignements. Par exemple, chaque année, le problème social annuel de l'ABS, mis en lumière par la ville, est un construit antérieur, et non une observation en elle-même.

Cette nouvelle approche, fondée sur le *bottom up*, devrait permettre de décloisonner les publics. Dans ce cas, l'institution viendrait en complémentarité aux politiques existantes, dans ce qu'elle sait faire de mieux : la réactivité. Les enquêtés en témoignent :

*« Je suis toujours très bien accueilli au CCAS. Les réponses sont toujours rapides et précises. Quand j'appelle pour prendre RDV, j'en ai toujours un rapidement. »* (Une personne accueillie en ASQ)

*« Quand je prends un rendez-vous au téléphone, c'est toujours très rapide »* (Une personne accueillie en ASQ)

*« Je suis très satisfait de l'accueil et des conseils qu'on me donne. Je viens tous les six mois et quand j'appelle pour voir le travailleur social, le rendez-vous est rapidement pris, dans les trois ou quatre jours »* (Une personne accueillie en ASQ)

*« Quand je viens, je peux être reçu tout de suite. Mais des fois, on me donne un rendez-vous pour plus tard, mais toujours très rapidement »* (Une personne accueillie en ASQ)

Ce qui ressort, à travers ces extraits, c'est la reconnaissance unanime de la réactivité des services du CCAS à recevoir les personnes qui en font la demande.

L'aide sociale légale et sectorielle cadre son action auprès de publics spécifiques. L'institution communale doit chercher, au contraire, à définir de nouveaux publics, ceux qui ne sont pas initialement pris en compte. De plus, le "problème" se situe apparemment au sein de l'administration. Ce n'est pas aux publics de s'adapter aux organismes, mais bien l'inverse. Mettre les personnes au centre de la réflexion n'est finalement pas suffisant, notamment si l'administration reste éloignée de ce centre. Il faut inscrire les personnes au cœur des pratiques, des discours, du quotidien, et ce de façon pratique.

Pour appuyer ce changement de posture, Annie Bartoli et Cécile Blatrix expliquent que *« nous sommes tous citoyens, usagers, contribuables, patients, abonnés, allocataires, voire*

*clients des services publics ! À ce titre, notre regard n'est jamais neutre, et rarement distancié ; chacun d'entre nous a sous le coude une petite anecdote à raconter sur tel dysfonctionnement vécu, tel service apprécié, ou telle situation surprenante qu'il a expérimenté » (Bartoli et Blatrix, 2015, p. 1.) Les agents du CCAS sont aussi parfois "usagers" d'autres services.*

À ce titre, les entretiens menés avec les personnes accueillies nous montrent que cette forme d'expertise d'usage n'est pas à mettre de côté. Voici quelques exemples qui l'étayent :

*« [Dans une autre structure], je viens, j'explique mon problème, et on me dit : "Voilà ce qu'il faut faire. Au revoir". Au CCAS, c'est différent. Les travailleurs sociaux sont plus dans l'écoute, il y a un meilleur suivi. C'est agréable. » (Une personne accueillie en ASQ)*

*« Je suis venu une première fois à la Maison des Seniors pour demander des informations [...]. C'est vraiment important qu'une telle Maison existe parce que je ne peux pas tout savoir sur les droits, les lois, etc. » (Une personne accueillie à la Maison des Seniors)*

Ces expertises d'usage et ces "avis" sur les institutions (qu'elles soient la nôtre ou d'autres), doivent être pris en compte pour améliorer la qualité de l'intervention. C'est lorsqu'elles associent différentes technicités que les politiques sociales en sortent grandies.

Il nous semble également que la sociologie de la traduction peut éclairer cette observation. Philippe Scieur cite Callon pour l'expliquer : ce serait une « *équivalence toujours contestable entre des problèmes formulés par plusieurs acteurs dans des répertoires différents* » (Scieur, 2008, p. 157). Il précise alors que « *traduire, c'est aussi déplacer* » (*ibid.*). En intégrant les verbatims des enquêtés accueillis par le CCAS, nous cherchons à déplacer le regard, en le sortant de la vision traditionnelle autocentrée sur l'outil. Nous l'avons déjà montré, cette façon d'appréhender les choses se retrouve dans beaucoup de propos. Donner plus de place à la parole de ces personnes devrait amener à reprendre goût au sens originel de l'action sociale locale.

Élaborer de nouveaux problèmes sociaux, en vue de lutter contre le non-recours, peut-il passer par l'accueil inconditionnel ?

#### D.6. Vers un accueil inconditionnel ?

Dans le titre du projet social, on évoque différentes franges de la population (les pauvres, les personnes âgées, les jeunes, etc.). Faire un focal sur ces publics, c'est risquer de rendre invisibles ceux qui n'entrent pas dans ces catégories. Or, le DSL doit aller au-delà des considérations traditionnelles du travail social, pour entrer dans une vision de l'intervention au sens large. Jacques Ion s'interroge sur ce qu'il appelle « *l'exposition à des publics non prédéfinis* » : « *Ce que l'on peut déjà souligner, c'est combien cette nouvelle façon de problématiser l'usager, comme d'ailleurs la promotion simultanée de la notion d'intervention, correspondent, de fait, à une modification des publics de l'action sociale.* » Cette modification porte notamment sur la « *transformation des publics tout autant que [la] transformation des catégories d'énonciation et des représentations* » (Ion, 2006, p. 79). Le spécialiste du travail social estime, en outre, que la période actuelle est caractéristique du fait de « *l'impossibilité de définir clairement les "ayants droits" mais tout aussi simultanément l'impossibilité de cerner les "cas"* » (*ibid.*, p. 125). Il poursuit : « *Continuer à raisonner en termes de "cas" s'avère inenvisageable [...]. Ni "masse", ni "déviant", les sujets du social renvoient simultanément et aux caractéristiques de la société dans son ensemble et à leur propre singularité dans cette société devenue une société d'individus* » (*ibid.*). Sortir des "cas", c'est penser en termes d'accueil inconditionnel.

Il n'est pas question ici de se détacher pleinement de ce qui fait le cœur de métier du travail social, mais simplement de le replacer dans un cadre renouvelé pour le considérer comme une composante de l'intervention sociale. Ion fait également ce constat : « *Si la gestion de la crise a popularisé l'appellation "travailleurs sociaux" dans le grand public et les médias, il faut simultanément noter que le terme est de moins en moins fréquemment employé dans les cercles spécialisés, où il est de plus en plus question d'intervenants sociaux et d'intervention sociale* » (Ion, 2006, p. 71.) Et de préciser : « *Les mots ne sont pas [...] innocents. Ils viennent à point signaler que les choses ne peuvent plus tout à fait être saisies comme avant et qu'il faut inventer de nouveaux termes pour traiter une réalité rebelle aux analyses comme aux techniques traditionnellement en usage* » (*ibid.*, p. 73.) À ce propos, il trouve les « *usagers de moins en moins prédéfinissables* » : « *L'usager est actif. De ce fait, il se laisse difficilement*

*appréhender comme le serait l'objet passif d'une intervention. Il est par là même complexe et moins facilement saisissable » (ibid., p. 85.)*

Faire de l'accueil inconditionnel entre pleinement dans la réflexion autour des approches territoriales, et trouve un écho dans les différents propos dont nous rendons compte ici<sup>80</sup>. Nous n'avons, bien entendu, pas observé de refus catégorique de recevoir une demande si elle n'émanait pas d'une personne relevant d'un des publics cible<sup>81</sup>. Nous estimons seulement que l'accueil peut davantage s'ouvrir.

Notre raisonnement s'oriente vers l'idée d'un guichet unique. Une personne accueillie nous fera d'ailleurs cette remarque :

*« Je trouve dommage d'aller [dans un quartier] pour Pôle emploi, [dans un autre] pour la CAF et ici pour le CCAS. On ne pourrait pas tout faire dans un seul endroit ? Ce serait plus simple ! » (Une personne accueillie en ASQ)*

Cette réflexion prend sens à l'heure actuelle dans le projet en cours d'une Maison des services, attenante au siège du CCAS. Cette Maison devrait accueillir plusieurs partenaires comme la CPAM, la CAF et diverses associations. À l'heure de rédiger ces lignes, l'accueil prend une place prépondérante dans les réflexions. Nous y reviendrons dans le prochain chapitre.

Un exemple de dispositif similaire a pu être présenté lors des 38<sup>e</sup> rencontres de l'ANCCAS en juin 2015 : à Rennes, les questions de non recours aux droits (quels qu'ils soient) et celles de proximité de l'administration auprès des administrés se sont posées. Ainsi plusieurs *Espaces sociaux communs* regroupant les services d'action sociale de différentes institutions ont été créés. La directrice du CCAS de Rennes précise :

---

<sup>80</sup> À ce sujet, voir aussi la circulaire n° 5878/SG du Premier ministre, en date du 18 juillet 2016, relative au renforcement de la mobilisation autour du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale aux niveaux régional et départemental.

<sup>81</sup> Avant les ASQ, le service Proxim'social et les Espaces solidaires s'inscrivaient déjà dans cette logique.



« *Nous faisons un travail dans le cadre d'espaces sociaux communs, territorialisés, qui permettent d'avoir des entrées type "guichet unique", et "guichet commun" entre acteurs : centres sociaux, département, mission locale, pôle emploi, et les antennes du CCAS.* »  
(La directrice du CCAS de Rennes)

Autour d'un référent principal et unique, on observe une vraie simplification de l'accès, du partenariat et de la dynamique de projet, toujours en replaçant la personne bénéficiaire du service au centre de la réflexion.

Derrière ces aspects positifs, deux limites existent pour lesquelles une attention est nécessaire. Tout d'abord, penser ces guichets sans la présence des futures personnes qui s'y rendront (pour connaître leurs attentes exactes, leurs besoins, leurs envies...) est incohérent : penser à *la place de*, ne permettra pas de créer une plate-forme répondant aux nécessités d'un tel lieu.

Le deuxième écueil, qui ressort de nombreuses discussions informelles que nous avons pu avoir sur le sujet, tient aux conditions d'accès et d'accueil. N'y a-t-il pas un risque de non-recours si plusieurs catégories de publics se retrouvent dans un seul et même endroit ? De l'aveu de personnes en lien avec ce projet, un service d'état civil couplé à un service social pourrait rendre inopérant le premier, à cause de l'éventuelle stigmatisation du public.

En conclusion de cette section, il nous faut préciser que nous n'encourageons pas les professionnels du CCAS à créer de nouveaux problèmes sociaux de toutes pièces, qui seraient de fait décalés de la réalité. À l'inverse, en reprenant les termes de Neveu, c'est par l'action volontariste qu'il sera possible de mettre en lumière ceux que nous avons appelé les *invisibles*.

Penser non-recours, c'est aussi se dire que ceux qui disposent déjà des services peuvent ne pas recourir à leurs droits. Nous pensons, par exemple, aux bénéficiaires de services contractualisés tels que l'aide à domicile.

Le lien avec la prochaine section est tissé : nous allons chercher à mettre encore plus en relation les acteurs et les territoires, en montrant qu'il est possible d'observer ces derniers sous de multiples formes.

## **E. Repenser les territoires**

Nous l'avons vu dans la première partie, le territoire recouvre une multitude d'acceptions. Alexandre Moine l'explique : « *Les territoires sont aujourd'hui sur le devant de la scène, pressés de fournir des situations de développement socio-économique comme s'ils étaient des acteurs, ou qu'ils donnaient une image cohérente des lieux qu'ils englobent* » (Moine, 2007, p. 9.) Nous croisons ces premiers éléments avec le développement social local. L'Inspection générale des Affaires sociales, elle-même, invite à s'interroger sur ce qu'est un territoire, avant même de définir une politique locale : « *S'interroger sur l'adaptation des politiques sociales de l'État à la diversité des territoires impose une réflexion préalable sur la notion même de territoire* » (IGAS, 2002, p. 19.) Le rapport poursuit dans la même direction en y liant aussi le "projet" : « *L'homogénéité peut être construite autour d'un projet : ce qui distingue un territoire d'un simple espace, c'est [...] l'existence d'un projet reposant sur des convictions communes, partagées par divers acteurs locaux et manifestés par une régularité des comportements de coopération de ces acteurs* ». Et de poursuivre : « *Le territoire est souvent compris comme un espace réservé, sinon exclusif, et assimilable à un champ d'action, à une zone d'attraction ou d'influence* » (*ibid.*)

Deux formes de territoires se dégagent : les territoires vécus et les territoires prescrits. Intéressons-nous premièrement aux prescrits, où une multitude de composants s'observent : « *La multiplication de zonages d'intervention infra-départementaux dans les champs de l'emploi, de la solidarité et de la santé tient à la fois à la diversité des politiques conduites dans ces domaines et au caractère cloisonné du fonctionnement des administrations centrales* » (*ibid.*, p. 24.) L'IGAS, toujours en 2002, en distingue à son tour plusieurs : « *Les sections d'inspection du travail [...] ; le réseau des agences locales pour l'emploi [...] ; les secteurs sanitaires et les secteurs psychiatriques, [etc.]* » (*ibid.*) En considérant les politiques de l'emploi, de la solidarité ou de la santé, les territoires ont parfois du mal à se lier les uns aux autres et à être complémentaires.

En outre, au-delà des maillages de l'administration centrale, il existe les territoires vécus. Ceux-ci sont « *délimités au cas par cas, par convention avec des opérateurs divers, dans le cadre d'une politique contractuelle conçue pour que se rencontrent priorités nationales et projets portés des acteurs locaux* » (*ibid.*, p. 25). Au sein même des territoires prescrits, chaque politique et chaque intervenant définissent leurs propres frontières, rarement similaires à celles déjà établies.

L'IGAS s'interroge sur la possibilité « *d'envisager un schéma plus rationnel des territoires d'intervention* ». On se demande aussi si « *les zones opérationnelles retenues par les services de l'État doivent évoluer pour coïncider avec les nouveaux territoires de projet que dessinent l'aménagement du territoire et l'intercommunalité ?* » (*ibid.*, p. 37). Cette question, bien que datant d'une quinzaine d'années, reste plus que jamais d'actualité.

Est-il opportun, dès lors, de réfléchir à ce que pourrait être un territoire pertinent ou, pour reprendre les termes de l'IGAS, un « *territoire opérationnel "universel"* » (*ibid.*, p. 38) ? Nous l'avons montré, certains spécialistes comme Robert Lafore remettent en cause la capacité des politiques publiques à le définir : « *Cet argumentaire repose en fait sur une problématique aussi récurrente qu'incertaine : celle du "bon niveau" de l'action [...] pour [l'] organiser et [la] mettre en œuvre [...]. L'obsession du "bon niveau" expose à une infinie perplexité* » (Lafore, 2004, p. 28.) Pour les hauts fonctionnaires, c'est du côté de « *la nature différente des objectifs poursuivis* » par les différentes politiques qu'il faut se tourner pour comprendre que la recherche de ce territoire pertinent sera inopérante.

Faut-il intervenir en grande proximité, au risque de voir se multiplier les actions et les dispositifs ? Ou, au contraire, faut-il s'éloigner pour gagner en unicité, tout en perdant, de ce fait, de la lisibilité pour les acteurs ? « *L'ambition doit [...] être de simplifier et d'harmoniser, et non d'unifier* » (IGAS, 2002, p. 38.) C'est, à nouveau, au sein d'une vision résolument systémique et complexe que nous nous positionnons. Unifier, c'est réduire la vision à une seule possibilité, une seule variable. À l'inverse, harmoniser entend considérer le système dans sa globalité, ainsi que les sous-systèmes, comme apportant leurs pierres à l'édifice.

Nous l'avons vu, certains agents ne souhaitent pas être la « remorque » d'autres institutions : l'harmonisation permet alors de remédier à la prédominance d'un territoire sur les autres. Elle crée de la simultanéité et plus précisément des accords. Elle met ainsi sur un pied d'équité tous les acteurs provenant d'espaces multiples, pour les relier. Il faut plutôt considérer la complexité de l'intervention, et non sa simplification. Nous prenons le parti de penser que cette multiplicité de territoires, ce *mille-feuille* comme il est courant de l'appeler, résulte du manque de cohérence des politiques locales (dans un double mouvement : à la fois *micro-local* et *macro-local*<sup>82</sup>). En fait, « *il est aujourd'hui manifeste qu'un peu partout le zonage a été battu en brèche, subverti, non dans telle ou telle de ses réalisations concrètes, mais dans son principe même. L'idée d'enfermer dans les mailles d'un territoire prédéfini les hommes et les activités de la ville s'est révélée absurde* » (IGAS, 2002, p. 39.)

Bernard Saint-Germain, chargé de mission à Mairie-Conseils (service de la Caisse des Dépôts et des Consignations), a proposé une communication sur les "territoires de vie" lors d'une journée consacrée à l'intercommunalité sociale, organisée par l'Union départementale des CCAS du Doubs le 26 novembre 2015. Saint-Germain analyse, dans un premier temps, les mouvements et les flux de populations entre le rural et l'urbain. Aujourd'hui, plus que jamais, la ville s'ouvre : il n'est plus seulement question du périmètre et de ses administrés. Rodolphe Didier l'explique à son tour : « *Les espaces périurbains peuvent apparaître en première lecture comme un peu en marge de ces évolutions, la ville dans sa partie dense étant l'objet de la plupart des investigations et des réflexions. Ces espaces sont perçus comme très homogènes du point de vue de la composition sociale et des modes d'habiter et donc, par un raccourci rapide, des rythmes de vie. Les rythmes sociaux restent effectivement très marqués par les navettes quotidiennes vers la ville, que ce soit pour le travail, la formation, l'accès aux services, la consommation, les loisirs. Cela contribue à la mise en place d'une norme sociale, en termes de manière d'être, de relation aux autres, de mobilisation des temps individuels, d'organisation de la mobilité, qui détermine une grande partie des comportements des populations périurbaines* » (Didier, 2009, p. 305.) Ces « *navettes* » sont plus couramment appelées les "déplacements pendulaires"<sup>83</sup>. Ce mouvement n'est pas univoque puisqu'il concerne à la fois l'urbain vers la périphérie, et inversement.

---

<sup>82</sup> Le macro-local renvoie à l'influence des politiques nationales sur le local.

<sup>83</sup> L'image du pendule renvoie aux allers-retours effectués quotidiennement par les personnes pour se rendre à leur travail, aux loisirs, dans les commerces... et qui retournent chez eux ensuite.

Bernard Saint-Germain approfondit en donnant une nouvelle perspective à cette première approche. En fonction de l'avancée en âge, ce sont de nouveaux territoires qui émergent. L'école, l'université, le travail, les loisirs, les services (notamment médicaux pour les personnes âgées) constituent autant de zones à investir.

Pourtant, cette vision d'une mobilité globale n'est pas suffisante. Il subsiste aussi des personnes qui ne connaissent aucune forme de mobilité, et qui n'ont, pour seul territoire vécu, que leur logement (quand celui-ci existe). Il y a, pour reprendre les termes de Marc Fourdrignier, des frontières invisibles qui structurent les territoires vécus (Fourdrignier, 1998). Ces limites créent de l'isolement puisqu'il est nécessaire d'en maîtriser les codes pour s'y intégrer. Chaque groupe de loisir, lieu de travail ou espace de service, même s'ils paraissent accessibles au premier abord, ne le sont pas pour tous. C'est par le lien social que ces mêmes limites peuvent être ouvertes.

Guy Di Méo va d'ailleurs plus loin en proposant de différencier « *espace de vie* » et « *espace vécu* ». L'espace de vie « *se confond pour chacun avec ses déplacements les plus fréquents et les plus réguliers. Espace d'usages, géographiquement éclaté, il se compose de lieux attractifs, de nœuds autour desquels se cristallisent l'existence et les spatialités individuelles : le logis, le bureau ou l'usine, le magasin, les lieux de loisirs, de consommation* ». L'espace vécu ne s'inscrit pas en antagonisme avec celui de vie, mais dans sa continuité : « *L'espace de vie, transformé et déformé par l'imaginaire, se nimbe, pour chacun, de son "espace vécu"*. » Di Méo précise qu'il est un « *espace du corps et de la conscience bien réel. Pourtant, c'est en même temps un espace imaginé, rêvé, représenté, qui rencontre des limites floues, dynamiques et mouvantes* » (Di Méo, 2014, p. 117).

La différence tient, d'un côté, à un espace décrit par Di Méo comme un « *archipel improbable ou se mêlent les raisons [...] et les fantasmes de chacun* » et de, l'autre, à des « *règles socio-spatiales plus rigoureuses* » (*ibid.*, p. 118). Nous voyons qu'au-delà du territoire prescrit, plusieurs territoires propres aux populations s'observent. C'est finalement d'un « *cocktail de facteurs mêlant des effets intemporels et universels de nature humaine structurale, des déterminations sociales liées aux habitus, sans omettre les expressions plus libres de chaque sujet* », dont il est question. L'analyse systémique et l'approche par la complexité

doivent nous permettre de mieux identifier et de prendre en compte tous ces espaces. C'est en rapprochant cet ensemble qu'il deviendra possible de mieux lier et faire se correspondre l'administration et le public. Il n'est pas question de privilégier un territoire sur l'autre, mais d'amener une nouvelle réflexion où ceux-ci seraient interpénétrés.

La géographie sociale peut-elle nous aider à matérialiser cette pensée ? Elle prend son origine dans une question initiale : « *Existe-t-il un temps des choses, de la réalité extérieure aux consciences humaines, se déroulant indépendamment de notre regard ?* » (Di Méo, 2014, p. 64.) Elle met aussi au jour un lien fort entre espace et temps : « *Les temporalités de la vie individuelle et sociale sont [...] indissolublement liées à leurs spatialités [...]. Les humains font avec le temps comme ils font avec l'espace* » (*ibid.*, p. 68.)

Une nouvelle harmonisation est ainsi à effectuer entre ces territoires vécus, dans le dessein d'investir un maximum de secteurs. C'est, encore une fois, une clé qui devrait permettre de pallier en partie le problème du non-recours. Il ne s'agit pas nécessairement d'une recette miracle qui permettra de solutionner immédiatement ce problème, mais elle posera un nouveau regard sur l'éloignement de certaines personnes vis-à-vis des dispositifs existants.

Lier les nombreux territoires prescrits à la multitude des territoires vécus oblige, une fois de plus, à se positionner dans un nouveau paradigme. Il n'est plus seulement question de frontières existantes de la ville ou du quartier. C'est, bien au-delà, saisir, pour reprendre les termes de Moine, « *l'articulation de ce qui compose les lieux, l'espace géographique [et] les hommes* » (Moine, 2007, p. 9).

∴

Pour conclure, nous pouvons revenir sur les enseignements principaux qui nous donnent à voir ce qu'est, selon nous, un développement social local complet et poussé.

Tout d'abord, en guise de préliminaire, nous aimerions rappeler que le DSL doit s'inscrire dans une démarche globale et transversale.

C'est une des raisons pour laquelle nous avons débuté ce chapitre par le concept de complexité et la façon de l'appréhender. C'est en sortant d'une certaine zone de *confort* que l'intégralité des composants du système pourra être mieux saisie et analysée.

De là, nous avons souhaité préciser l'importance des managers dans le processus de changement, au sein de l'institution. En adoptant une position charnière (entre les élus, les directeurs et leurs équipes), ceux-ci ont une certaine maîtrise de l'information et de sa circulation, ce qui leur permet d'être des acteurs incontournables des projets établis sur le DSL.

La place des personnes apparaît également plus que jamais au centre des débats. Celle-ci est restée longtemps au stade de l'injonction, mais les CCAS ont tout loisir maintenant de la mettre en œuvre dans leurs communes. Présents déjà en partie dans les Conseils d'administration, l'expertise d'usage peut donner une véritable valorisation à la nouvelle définition des politiques sociales locales. En y associant l'approche de la complexité, une clé de compréhension émerge pour penser le non-recours.

Pour terminer, et en lien toujours avec la problématique de l'inclusion, nous engageons à repenser les territoires, non plus dans leurs acceptions administratives, mais en considérant les territoires de vie et les territoires vécus. Remettre la personne au centre, ce n'est pas uniquement la considérer par le biais des dispositifs, mais plus largement prendre en compte son quotidien et ses aspirations.

Selon nous, le DSL devrait permettre de penser, de façon actualisée, les politiques sociales pour les adapter aux nouveaux besoins sociaux plus complexes, et non l'inverse. Cela permettra ainsi d'entrer dans une réflexion plus ascendante que descendante, qui constitue une habitude ancestrale pour les politiques publiques.

Tous ces points se retrouveront à travers les outils détaillés dans le prochain chapitre, consacré aux préconisations pratiques.

Ce nouveau paradigme ne pourra se faire seul, de façon isolée. Pour cela, l'outil CCAS doit aussi être repensé, notamment dans sa gouvernance, qu'elle soit interne ou externe.

## CHAPITRE X :

# VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ?

Nous plaçons ici en faveur d'une approche du développement social local poussée, en y intégrant de façon plus systémique toutes les composantes qui font aujourd'hui l'action publique territoriale. Pourtant, pour mieux cerner le lien entre préconisations pratiques et perspectives théoriques, il convient d'envisager une nouvelle place de l'institution dans son environnement.

Cela a été évoqué dès la première partie, le terme de "gouvernance" revêt aujourd'hui une multitude d'acceptions. Nous avons convenu qu'un positionnement clair vis-à-vis du lecteur s'imposait. Pour rappel, Vincent de Gaulejac montre qu'une certaine idéologie autour de ce terme existe (Gaulejac de, 2011). Il nous fallait ainsi être prudent et utiliser cet objet simplement comme clé de lecture. En reprenant sur les travaux de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), nous sommes en mesure d'estimer qu'administrer ne convient plus quand il s'agit de décrire la palette de services rendus à la population, car cela renvoie à une figure tutélaire des formes de gouvernement. Le concept de gouvernance « *définit [alors] mieux les processus par lesquels les citoyens règlent collectivement leurs problèmes et répondent aux besoins de la société* » (OCDE, 2011, p. 11).

À la suite des nombreuses propositions formulées précédemment, ce mot s'inscrit dans la continuité et non en rupture de l'existant. Par exemple, au sujet de la place des personnes, et toujours selon l'OCDE, la gouvernance permettrait d'affirmer une meilleure position de citoyen. Elle facilite ainsi la régulation collective des problèmes et la réponse aux besoins de la société. Nous sommes au cœur de notre objet.

Pour avancer et présenter une vision nouvelle de ce concept, nous procéderons en plusieurs temps. Premièrement, il sera question de s'intéresser à ce que nous nommons la *gouvernance interne*, propre au CCAS. Nous avons abordé plusieurs axes autour de celle-ci au cours de notre développement. Nous réfléchissons, cette fois-ci, plus largement, afin d'apporter un regard neuf sur la place du Conseil d'administration et des administrateurs, sur l'ABS, mais aussi sur les "nouveaux intervenants sociaux".



Dans un deuxième temps, nous reviendrons sur le double pilotage propre à la structure, appelé également *tandem*. En s'interrogeant sur les questions du sens et de l'action, nous aborderons plus globalement celles de l'*hybridation*, de la *transaction* et du *pouvoir*. Il nous sera alors possible de nous positionner sur ce que doit être cette relation.

Ensuite, nous proposerons une analyse des différentes possibilités qui s'offrent à l'institution. Ayant interrogé systématiquement les enquêtés lors de notre travail de terrain, plusieurs grands axes sont ressortis : l'intercommunalité sociale, le service social municipal ou encore la possibilité de garder l'outil tel quel. Pour chacun, les avantages et les inconvénients seront détaillés. Il sera alors possible de définir le choix opté par la Ville de Besançon au moment de terminer l'écriture.

Pour terminer, nous souhaitons aborder à nouveau la question de l'héritage : nous nous demandons maintenant s'il constitue une force ou une faiblesse pour les agents et, plus largement, pour l'institution.

∴

## **A. La gouvernance interne**

En préambule de cette section, nous aimerions rappeler au lecteur qu'il ne s'agit pas, ici, de donner des solutions "clés en main" ou de s'inscrire dans une posture qui ne serait pas la nôtre. Au contraire, c'est bien dans l'accompagnement d'une nouvelle réflexion que nous désirons nous positionner. Les paragraphes suivants, traitant notamment de la gouvernance interne au sein de l'institution, devraient permettre d'approfondir divers éléments abordés dans les deux premières parties, pour les mettre en perspective. Ce ne sont pas de nouvelles propositions au sujet des normes institutionnelles que nous formulerons, mais un regard critique sur certains usages, afin que les agents (et plus largement les élus) s'interrogent sur leurs pratiques quotidiennes.

### A.1. Le Conseil d'administration

Nous l'avons souligné, deux variables jouent dans l'observation du Conseil d'administration. D'une part, certains administrateurs estiment que le temps institutionnel du Conseil s'apparenterait à une "chambre d'enregistrement". D'après notre enquête, les débats, pendant ce temps institutionnel, peuvent paraître résiduels. Lorsqu'il y a prise de parole, c'est avant tout pour obtenir des précisions qui aideront à comprendre les dossiers fournis en amont. Des quelques CA auxquels nous avons pu assister en tant qu'observateurs, nous n'avons jamais été témoin d'un vote *contre* ou d'une abstention. Comme les administrateurs ont pu nous l'expliquer, il leur est difficile de mettre en difficulté, par un débat ou une opposition, l'élu ou les services. Cela se retrouve d'ailleurs dans les autres CA des CCAS qui constituent le panel.

Nous avons également mis en lumière que les administrateurs sont impliqués dans d'autres temps. Au-delà de ceux "formels", d'autres, complémentaires, sont parfois organisés par l'institution. Ils permettent, entre autres, d'informer, de former et de communiquer : ils se matérialisent par des demi-journées ou par des séminaires. La présence systématique des administrateurs dans les CLC montre leur réelle implication.

Un entre-deux s'observe toutefois : d'un côté, le temps formel (le CA en lui-même) laisse l'impression que les administrateurs sont "exogènes" ; de l'autre, dans les temps auxquels ils sont directement inclus, nous les voyons "endogènes". En soi, cette position, même si elle peut s'inscrire en tension, reste louable. Lors de notre enquête, les administrateurs rencontrés ont quelquefois formulé des vœux pour se sentir plus intégrés encore. Nous avons estimé que ceux-ci méritaient une place dans notre développement.

Par exemple, au sujet du projet social<sup>84</sup>, un administrateur avance :

*« J'ai demandé à ce qu'on soit associé. Pour l'instant, on ne l'est pas suffisamment. Il y a un audit qui a été fait, on nous en a donné la substantifique moelle en deux pages. On ne se trouve pas dans la*

---

<sup>84</sup> Cet entretien a été réalisé avant que le séminaire de présentation donne les grandes lignes du projet social.

*structure, je ne suis qu'un retraité bénévole, je ne suis pas DG du CCAS [...]. Mais on pourrait quand même être plus impliqués. En ayant bien en tête la limite de cette implication. » (Un administrateur nommé)*

Il n'est pas question d'une implication excessive, puisque cet enquêté a conscience des « limites » de son apport. Un autre administrateur confie :

*« Il n'y a pas de travail en amont. On l'a fait une fois sur la décision concernant le versement des subventions aux associations : on a eu une convocation et le sentiment de travailler un peu. On a rédigé les règles, on reprend toutes les associations qui déposent une demande et on étudie selon les critères, on discute et on débat. Mais dans l'ensemble, est-ce qu'on est consultés ? Est-ce qu'on a un temps de travail sur l'organisation de l'aide à domicile ? Non [...]. Non seulement c'est extrêmement frustrant de venir siéger pour siéger, mais en plus on n'a pas le sentiment de faire un travail d' élu concret, qui va bouger les lignes. C'est frustrant. » (Un administrateur élu)*

Comme nous l'avons présenté dans ce document, une des forces du CCAS réside dans son CA. Intégrer des personnalités de la société civile donne une touche supplémentaire de démocratie, tout en permettant une capacité d'expertise plus poussée (notamment grâce aux compétences provenant des associations dont elles sont les représentants). Il devient alors important de valoriser les implications hors du temps institutionnel, en réfléchissant notamment avec les administrateurs sur les possibilités et leurs délimitations. Nous sommes ici en présence d'un double moment opératoire : la transaction et l'hybridation.

#### A.2. La transaction et l'hybridation

Pour mieux comprendre la forme du Conseil d'administration, et plus après la constitution du tandem élu-fonctionnaire, la *transaction sociale* et l'*hybridation* construisent certainement des concepts mobilisables.

La transaction sociale est initialement pensée par Jean Remy, Liliane Voyé et Émile Servais dans leur ouvrage *Produire ou reproduire ? Une sociologie de la vie quotidienne*. Ils s'inspirent, entre autres, de la « *négociation comme forme d'échange social* » (Fusulier et Marquis, 2008, p. 3.) À la suite de notre réflexion autour du conflit et de l'empilement des approches, cette vision nous permet de penser notre objet sous un angle nouveau. Il n'est pas question de remettre en cause notre développement précédent, mais seulement de proposer une analyse complémentaire. Maurice Blanc explique d'ailleurs que « *la transaction sociale est [...] complexe puisqu'elle doit tenir compte de la multiplicité des logiques en jeu [...]. Elle est provisoire et elle n'est pas nécessairement formalisée* » (Blanc, 2009, p. 26-27).

L'étude d'un sujet par le biais de la transaction s'inscrit résolument « *sous l'angle de la sociologie simmélienne* » (*ibid.*, p. 132). Dans ce cas, la société s'observe comme « *mouvante, faite d'équilibres instables, d'une constellation d'actions réciproques combinant des exigences opposées mais complémentaires et générant des formes sociales sensibles et intelligibles* » (*ibid.*, p. 133).

En suivant les travaux de Remy *et al.*, Bernard Fusulier et Nicolas Marquis « [cherchent] à théoriser [le concept de transaction] en s'inspirant de trois grandes formes de l'échange [...] : la négociation, le marché et le don/contre-don » (*ibid.*). Concernant la négociation, élément qui recoupe le plus notre objet d'étude, elle « *suppose un jeu de pouvoir et de contre-pouvoir autour d'un problème à résoudre [...]. La négociation est une situation semi-structurée où tout n'est pas possible (notamment en fonction du rapport de force et du contexte) mais où plusieurs réactions sont cependant envisageables* » (*ibid.*, p. 134). Les auteurs précisent : « *Bien qu'une bonne connaissance du contexte, de la situation et des acteurs en présence permette de déduire la probabilité de survenance de telle ou telle situation, on ne peut ni la prédire avec certitude ni d'ailleurs exclure la possibilité d'une issue inattendue. La négociation comporte dès lors une dimension semi-aléatoire où l'invention est potentielle* » (*ibid.*)

La *transaction* s'inscrit ainsi dans un triptyque incluant négociation, échange et imposition (Blanc, 2009, p. 25.) Elle permet, malgré tout, de le dépasser (au moins en partie), en y intégrant, plus largement, le vocable issu du langage de l'interaction.

Blanc ne cherche pas à constituer cette théorie de façon « *structurée et formalisée* », mais la considère plutôt comme un paradigme à part entière.

Quelle différence peut-on établir entre une théorie et un paradigme ?<sup>85</sup> Pour Raymond Boudon, la théorie « *implique que les propositions soumises à vérification soient déduites d'un certain nombre de propositions primaires [...]. Étant donné [cet] ensemble, il est possible d'en tirer des propositions qui seront mises à l'épreuve de la réalité, sans que cette "extraction" prenne la forme d'une déduction. Nous parlerons dans ce cas non de "théorie" mais de "paradigme"* » (Boudon, 1971, pp. 161-162). Blanc reprend Remy *et al.* pour définir le paradigme, même si Boudon nous en a déjà donné les premiers éléments : « *Plus qu'une somme de concepts, le paradigme est l'image de base à partir de laquelle on s'imagine une interprétation de la réalité. [C'est] ainsi un principe organisateur et inducteur de la construction d'hypothèses et d'interprétations théoriques* » (Blanc, 2009, p. 30.) Dès lors, nous pourrions « *en permanence concilier les inconciliables* », ce qui constitue, en soi, le paradoxe de notre approche (*ibid.*, p. 31).

La *transaction sociale*, quant à elle, apporte quelques paramètres originaux qui s'adaptent au processus d'innovation. Blanc l'explique : « *L'innovation sociale est sous contrainte. Dans un premier temps, elle a besoin de zones d'ombre pour s'émanciper des normes en vigueur et apporter la preuve que d'autres manières de faire sont possibles [...]. Après la phase expérimentale, le temps vient de la reconnaissance institutionnelle et de la consolidation [...]. L'utopie initiale s'affadit au profit de règles bureaucratiques, amenant quelques fois les fondateurs à se sentir trahis* » (*ibid.*)

En matière de gouvernance, c'est bien du *tandem* (appelé également *bicéphalie*) – regroupant l'élu et le technicien – dont il est question ici. Nous en avons déjà présenté les spécificités. Ainsi, nous nous interrogeons pour savoir qui des deux acteurs de ce couple (ou les deux simultanément) "manage", qui porte le sens et qui porte l'action (si tant est qu'il est possible de les dissocier) et comment les rôles se définissent.

---

<sup>85</sup> Cette approche fait suite aux travaux de Malaina et Morin sur le paradigme, présentés précédemment.

La théorie de l'hybridation, appliquée au champ du travail social, est amplement développée par Philippe Lyet. Ce chercheur s'intéresse prioritairement aux évolutions du travail social, mais nous estimons possible un transfert vers notre objet d'investigation.

Existe-t-il une corrélation entre les « *forums hybrides* » de Callon, Lascoumes et Barthes (Callon, Lascoumes et Barthes, 2001) que nous avons déjà évoqué, et la théorie de l'hybridation ? Lyet estime que « *si le terme est le même, l'hybridation sociale n'est pas un forum hybride* » (Lyet, 2014, p. 48). Pourtant, il opère un parallèle : « *Quand il s'agit de penser les hybridations sociales, nous rejoignons [les auteurs cités] dans l'identification de "forums" où échangent des acteurs divers, dans une dynamique qui conjugue construction de connaissances et construction d'actions* » (*ibid.*) Deux pôles émergent : d'un côté, ceux qui amènent leurs connaissances et, de l'autre, ceux qui construisent les actions. C'est bien de cette polarisation dont il est question lorsque nous évoquons la bicéphalie.

Nous pouvons enfin avancer, toujours dans le sillage de Lyet, que les transactions sociales, grâce aux hybridations, peuvent devenir créatives. La transaction a été pensée pour « *pallier l'absence ou la faiblesse des cadres institués par des règles négociées et stabilisées sur la base d'un compromis entre [plusieurs] intérêts, d'une recherche de solutions pratiques "efficaces" et d'un accord sur les valeurs qui fondent l'action* » (Lyet, 2012, p. 2). Un lien s'établit effectivement entre *hybridation* et *transaction*, dans le sens où tous deux mettent en avant la recherche d'une solution aux problèmes engendrés par l'hétérogénéité des positions.

Nous sommes finalement en présence de ce que Lyet nomme les « *connaissances composites* » (Lyet, 2014, p. 50.) Pour que nous puissions mieux cerner sa pensée, il précise : « *Deux phénomènes [s'articulent autour de ce terme] : d'une part, la construction d'une connaissance qui procède d'une discussion argumentée entre des acteurs porteurs de savoirs et d'actions et des acteurs porteurs de savoirs scientifiques ; et, d'autre part, l'articulation d'une connaissance construite pour nourrir des débats scientifiques et d'une connaissance construite pour éclairer l'action* » (*ibid.*, p. 51.) Avant d'exposer plus précisément cette perspective, il nous paraît judicieux d'évoquer le concept de pouvoir, pour étudier ce qu'il recouvre.

### A.3. Le pouvoir

Qu'est-ce que le pouvoir dans une organisation ? Qui le détient réellement ? Pour notre objet d'étude, il semble intéressant de réfléchir sur ce point. Robert Dahl, cité par Philippe Scieur, définit le pouvoir de façon plutôt basique : « "A" exerce un pouvoir sur "B" dans la mesure où il obtient de ce dernier une action que "B" n'aurait pas effectuée autrement » (Scieur, 2008, p. 90.) Cette approche est pour le moins unilatérale et sous-entend que "B" n'a pour seule tâche que l'exécution, à la limite de la réification.

Scieur montre, à son tour et à l'instar de Crozier et Friedberg, que le pouvoir est un processus interactif : il ne peut se restreindre à ce lien unique. Deux analyses le justifient : d'un côté, « dans la relation instrumentalisée entre les acteurs, un déséquilibre qui dépend d'une asymétrie dans la possession d'atouts [...] avantage forcément l'un des protagonistes » ; de l'autre, il faut noter la « réciprocité de la relation [puisque] "B" doit trouver un intérêt à réaliser la tâche qui lui est demandée » (Scieur, 2008, p. 91). L'auteur propose alors, selon ses termes, un troisième corollaire, qu'il juge complémentaire : « Le rapport de force qui se crée n'est jamais absolu et permanent, c'est-à-dire que celui qui est désavantagé n'est jamais totalement démuné face à l'autre » (ibid.) Il y aurait ainsi « un principe [d']interdépendance entre individus avec des formes de déséquilibre qui varient au gré des situations et des jeux entre les acteurs » (ibid.)

Dès lors, nous comprenons que le pouvoir repose sur deux éléments : la « marge de liberté de l'acteur », et le « contrôle d'une zone d'incertitude ». Il faut toutefois préciser que c'est l'organisation elle-même qui « régularise les relations de pouvoir, en définissant le champ et les conditions d'exercice ». Scieur reprend ainsi les termes de Friedberg et précise : « Par sa structure et sa réglementation, [l'institution] contraint la liberté des individus ou des groupes en son sein. Par conséquent, elle conditionne profondément le déroulement et le contenu de leurs négociations » (Scieur, 2008, p. 92.)

Cette approche du pouvoir renvoie à trois éléments présentés en deuxième partie de ce manuscrit. Premièrement, à travers ces lignes se dessine l'image des relations entre les différentes directions. Dans l'organigramme présenté en page 27, et plus loin dans le développement, une certaine relation s'établit entre les différents services, qu'ils soient

opérationnels ou de support. Le rapport de pouvoir n'est pas absolu et permanent : en fonction des demandes et des situations, un réajustement des positions peut s'observer. Il devient alors nécessaire de relativiser le discours de la supériorité d'un service sur l'autre. Au-delà des considérations financières (relatées par bon nombre de personnes interviewées), cette impression peut être aussi analysée à l'aune de la relation de pouvoir. Cela ne demande pas de savoir *qui* précisément détient le pouvoir dans l'institution. Il faut plutôt chercher à comprendre la raison pour laquelle les jeux entre différents acteurs évoluent et ne sont jamais irrévocables. Dans ce cas, en fonction de la situation ou de la connaissance à posséder pour décider, le pouvoir pourra changer de main, se transformer, ou se rééquilibrer par la suite.

#### A.4. Le double pilotage

Au cours de notre deuxième partie, nous avons mis en lumière que les élus et techniciens évoluent dans des mondes aux temporalités distinctes et se rejoignent dans un "monde commun" à construire. Cette base étant posée, il convient néanmoins d'aller plus loin dans la réflexion.

Tout d'abord, Claude Pautet, ancien cadre territorial, propose un *Petit guide de survie à l'usage des cadres travaillant avec des élus*. Sous couvert d'humour, une réalité apparaît et l'usage du vocable « *survie* » n'est pas dénué de sens. Dans un premier temps, l'auteur rappelle que l'élu est « *une [personne] comme les autres* », mais laisse un suspens en ajoutant : « *sauf que...* » (Pautet, 2012, p. 14.) Il propose, ensuite, deux typologies d'élus : les « *Cincinnatus* » et les « *César* ». Cincinnatus, pendant l'Antiquité, reçoit le titre de Consul et part battre l'ennemi. Une fois son forfait accompli, il rentre et revient à sa fonction première : celle de paysan. À l'inverse, César est ambitieux et conquérant. Pour l'auteur, l'un et l'autre développent des caractéristiques propres : là où "Cincinnatus" est considéré comme visionnaire, "César" détient la casquette du gestionnaire. Ceci donne un niveau de complexité supplémentaire à l'interaction. D'autant plus que l'élu n'est pas strictement inscrit dans l'un ou l'autre de ces aspects : il peut (au cours d'un mandat par exemple) passer d'un bord à l'autre.

Pautet invite ainsi les techniciens à ne pas s'isoler eux-mêmes dans une seule dimension technique, qu'il ne juge être « *qu'une facette de la réalité* » (*ibid.*, p. 15). Il les invite à avoir aussi « *une vision politique* » : « [Les techniciens doivent] *avoir une vision politique : une vision*



globale, systémique, qui prend en compte la complexité de la situation et des différents acteurs. » Il reconnaît, par la suite, que la posture peut ne pas être confortable : « *Il s'agit d'être compétent techniquement tout en dépassant cette technicité pour intégrer [aux] propres préconisations tous les aspects à prendre en compte. Ces aspects peuvent être secondaires [mais] ils sont déterminants pour le décisionnaire final qu'est l'élu* » (ibid.)

Éric Landot constate qu'à l'inverse, les élus se montrent de plus en plus professionnels (Landot, 2010) : la transaction s'inscrit alors dans un mouvement réciproque.

En suivant le raisonnement de ces auteurs, le monde commun dont nous faisons état ne se situe pas à la frontière (ou à la réunion des deux), mais plutôt dans un nouveau qu'il faut penser.

Annie Bartoli et Cécile Blatrix s'interrogent à leur tour, et estiment être face à une ambiguïté qui « *concerne la répartition des rôles entre élus et agents publics* » (Bartoli et Blatrix, 2015, p. 301.) Pour beaucoup, « *le duo "élu-fonctionnaire" peut paraître aller de soi, car basé sur des fondements démocratiques clairs : le politique, [désigné] par le peuple, doit décider, tandis que l'administration doit mettre en œuvre* » (ibid., p. 302.) À cette suite, nous pouvons à notre tour nous demander : « *Qui "manage" dans une collectivité locale ? L'administration, les élus, les deux entités à la fois ?* » Gilles du Chaffaut, après avoir amené cette question, en fait ressortir les limites : « *Dans cette double commande élus-administration si particulière [...], parfois compliquée par une troisième, celle du cabinet, il est parfois difficile d'affirmer une ligne managériale claire ! L'élu est trop concerné par le management, quand il ne prône pas – à partir de sa propre expérience professionnelle – un management inadéquat* » (Chaffaut, 2016, p. 38). Bartoli et Blatrix poursuivent en ce sens : « [Il existe] *un rapprochement des préoccupations des deux catégories d'acteurs, mais aussi [...] des ambiguïtés sur les rôles respectifs des élus et des fonctionnaires [...]. Les organismes publics ont en effet la particularité de reposer sur une dyarchie d'acteurs politiques et d'acteurs administratifs, le duo "élu-fonctionnaire" constituant un facteur essentiel de toute gouvernance publique* » (Bartoli et Blatrix, 2015, p. 301.)

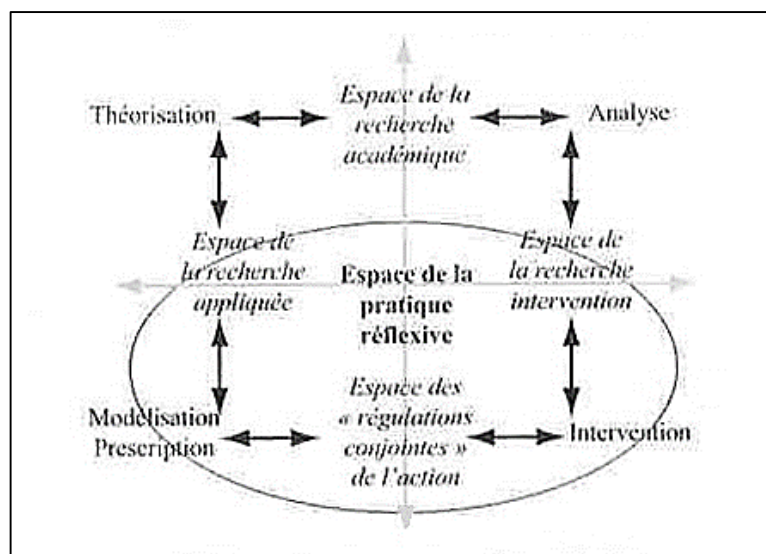
Nous rejoignons ces différentes analyses et observons, au fil de notre enquête, que les élus sont rarement issus de la fonction publique territoriale au moment de leur prise de fonction

et que leurs origines professionnelles apparaissent multiples : ils sont universitaires, engagés dans le milieu associatif, retraités, etc.

Gilles du Chaffaut précise enfin que cet entre-deux relève d'une « zone grise » (il reprend les termes de Denis Lamarzelle, que nous avons déjà, pour notre cas, empruntés à Castel). À l'intérieur de ces zones « *se croisent les champs d'action de l'administration et du politique. [Elles sont] peu propices à un management maîtrisé* » (ibid.). Bartoli et Blatrix constatent qu'un double mouvement est à l'œuvre : « *D'un côté, la sensibilisation des élus et des hommes politiques aux questions managériales, en tant que variables clés pour le pilotage du changement* » ; « *de l'autre, la responsabilisation des cadres publics et leur incitation à définir des stratégies et à faire des choix cohérents au regard des politiques publiques* » (Bartoli et Blatrix, 2015, p. 301.)

Nous voyons combien cette question intéresse et trouve un écho dans les réflexions actuelles. Selon nous, c'est la théorie de l'hybridation qui devrait permettre d'éclaircir ces diverses positions. Lyet l'explique : « *L'enjeu, pour penser ces hybridations, c'est de développer des espaces de discussion entre acteurs de la connaissance et acteurs de l'action dans le cadre d'une action en train de se construire, pour découvrir ce qui advient et qui ne peut être pensé avant que cela advienne* » (Lyet, 2014, p. 49.) Pour mieux l'illustrer, nous reprenons une figure (fig. 13) proposée par l'auteur.

**Fig. 13 : Espace de la pratique réflexive**



Source : Lyet, 2014, p. 55.

Nous sommes ici en présence d'un « *espace de la pratique réflexive* ». Il regroupe lui-même quatre secteurs, en interdépendance les uns avec les autres. Nous transposons cette figure à notre analyse en montrant combien les zones des différents acteurs sont à créer, à imaginer, à la jonction des trajectoires respectives.

Dans le même cas, le "double pilotage" résulte d'un « *apprivoisement* » entre le directeur et l'élu. Plus largement, nous englobons aussi la totalité des techniciens dans ce processus. Un extrait l'illustre d'ailleurs :

« *Globalement, [tout] se passe bien, mais ça s'est construit. Ça demande des temps, si ce n'est de régulations, en tout cas des partages, des informations échangées... Il faut que ce soit régulier.* »

(Un directeur de CCAS de France)

La question des temporalités distinctes ressort à nouveau. L'enquêté, directeur d'un autre CCAS, a institué ces temps et s'inscrit dans cette *zone grise* qui permet l'hybridation. D'ailleurs, Lyet estime que « *ces espaces font évoluer la réflexivité des acteurs et, celle-ci se construisant dans le cours de l'action et étant de ce fait partie prenante de l'action, ces espaces deviennent indissociablement des espaces de construction de l'action et des espaces de construction de la connaissance de l'action* » (*ibid.*)

Penser le tandem en termes d'hybridations et de transactions permet de le cerner sous l'aspect de la connaissance réciproque et de l'action construite, mais aussi de la pratique de l'action. Nous entrons, ainsi, dans un modèle de cercle vertueux qui permet une interaction poussée, dans laquelle l'action se nourrit de la connaissance, qui se nourrit de l'action, etc. Bartoli et Blatrix, sans entrer dans la théorie, mentionnent la possibilité de concevoir cette relation comme opérante : « *Selon Lamarzelle, l'augmentation de la "zone d'interférence entre politique et administration" pourrait [...] permettre de dynamiser l'organisation interne et améliorer le service rendu aux usagers, si elle se fait dans la transparence* » (Bartoli et Blatrix, 2015, p. 303.)

Scruter ainsi le lien unissant élus et techniciens permet de ne pas fixer un cadre qui enfermerait la pensée. Les deux auteures l'expliquent : « *Il semble [...] illusoire de vouloir apporter une réponse unique à la question du "qui doit faire quoi" face au changement, dans le cadre de cette bicéphalie. En fait, la seule condition générale de réussite qu'il paraît raisonnable d'énoncer est celle d'une clarté dans la répartition des rôles entre élus et fonctionnaires, à définir au cas par cas, car la tendance à l'interpénétration des deux univers [...] est forte* » (*ibid.*, p. 302.)

C'est, au final, la question du sens qui prédomine. Mais il n'est pas possible d'affirmer qu'une des parties s'engage plutôt sur le sens, là où l'autre incarne un axe plus politique ?

#### A.5. L'ABS

Selon nous, l'ABS est un document pour le moins désincarné, qui n'encourage pas à en faire une lecture approfondie. Avant la parution de notre travail, une réflexion portant sur la reconfiguration de la démarche a débuté. Elle fut présentée lors d'un Comité de pilotage en avril 2016. Dans celui-ci, la vice-présidente du CCAS rappelle la volonté d'inscrire l'ABS dans une « *démarche de complémentarité avec les autres outils d'observation sociale des trois entités (CCAS, Ville et Grand Besançon)* », et de l'articuler avec le fichier FILOSOFI<sup>86</sup>. L'élue propose également d'élargir la composition des membres « *au Contrat de Ville, à l'AUDAB et à la Direction Stratégie et Territoire* » (Compte rendu du Comité de pilotage de l'ABS, 2016, p. 1).

Le Directeur général du CCAS, lors de ce même comité, exprime quelques remarques. Il estime que l'ABS doit être « *un outil de référence [...] mieux incarné et mieux utilisé par toutes les délégations* ». Il souhaite que cette analyse soit présentée à tous les services, pour permettre une appropriation massive. Enfin, il rappelle qu'une « *utilisation opérationnelle* » est envisageable. Selon lui, l'analyse « *constitue une base objective de projets, agrmente les réflexions sur les politiques publiques et permet un travail en transversalité sur des questions spécifiques* » (*ibid.*).

---

<sup>86</sup> Fichier localisé social et fiscal, outil statistique de l'INSEE.

Nous rejoignons ces éléments, mais souhaitons aller plus loin encore. Tout d'abord, en reprenant les propos de la vice-présidente, nous voyons que toutes les parties désirent rendre ce document plus complémentaire avec l'existant, afin qu'il ne soit pas isolé des autres observatoires. En prenant exemple sur un CCAS de notre panel, nous pouvons orienter notre réflexion vers une nouvelle perspective. Reprenons le verbatim :

*« On ne fait pas d'ABS. On a une petite association partenariale entre la Ville, la Métropole, le Département et les bailleurs sociaux. Cette association fait de l'observation de données en liaison avec l'agence d'urbanisme. On peut sortir plusieurs indicateurs en fonction de nos besoins. Surtout, l'idée, c'est qu'une association anime cette observation. Il ne s'agit pas seulement de donner des chiffres, c'est aussi faire des réunions, des séminaires... C'est avoir de l'observation partagée, car ces données sont récupérées de partout : CAF, CPAM, Éducation nationale, et les nôtres aussi bien sûr. Ce sont des données métropolitaines, par quartiers, sur la Ville. » (Un directeur de CCAS de France)*

Dans ce cas, l'observatoire va au-delà du trio "Ville-CCAS-Agglo". Portées par une association (ce qui permet une certaine forme d'égalité entre les différents partenaires), plusieurs entités sont rassemblées : le Département, les bailleurs sociaux, la CAF, la CPAM ou encore l'Éducation nationale.

Précédemment, nous avons vu que plusieurs partenaires se saisissaient du document bisontin. Seulement, un travail isolé et cloisonné dans chaque entité s'observe. En décidant de concentrer la totalité des données en une seule et même pièce, cette démarche peut se faire d'elle-même, en intégrant de nouvelles variables.

Nous nous situons bien dans une approche promouvant la complexité, puisque par cette observation multiple, il ne s'agit plus uniquement de traiter des problèmes sociaux "habituels". Deux avantages résident dans cette nouvelle approche, répondant aux remarques formulées lors du Comité de pilotage de l'ABS d'avril 2016. D'une part, la question de la complémentarité serait résolue, en allant même plus loin que l'injonction émise par la vice-présidente. En reliant

l'intégralité des observatoires et des données du territoire d'intervention, l'analyse gagnerait en perspectives. Même s'il demeure des limites, il faut chercher à s'en approcher.

D'autre part, le directeur général évoque la nécessité d'incarner et de rendre utile le document pour toutes les délégations. Nous avons vu que lorsqu'un service s'empare de l'outil, il ne consulte que les données qui le concerne. D'ailleurs, ce sont majoritairement les cadres qui font état de l'utilisation du document, et très peu les équipes. En intégrant de nouveaux facteurs, il ne serait plus question de densifier le document, mais plutôt de lui offrir de nouvelles clés pour mieux appréhender la complexité des situations rencontrées.

C'est également la question de la forme qu'il importe de discuter. Lorsque l'on analyse les ABS des Villes de notre panel (pour celles qui en réalisent une), certaines sont plus "attirantes" que d'autres : jeux de couleurs, citations, photographies, différentes typologies d'écritures... Tant d'atouts qui donnent de la vie au document, lequel ne se contente plus uniquement de présenter des données statistiques. Faut-il nécessairement qu'une ABS soit la vitrine d'un ensemble des données ? Faut-il que les chiffres soient si présents ? La question mérite d'être posée.

À Besançon, il faut reconnaître qu'un travail important est réalisé sur le qualitatif, ce qui permet de sortir un peu de la représentation "froide", parfois accolée à la statistique. Toutefois, le *focus* reprend la trame et la forme de l'ABS. Ne faut-il pas, dès lors, envisager d'intégrer des formes de témoignages, des illustrations, des extraits de récits de vie, de monographies... pour un lectorat plus varié et une lecture facilitée ?

La vraie question, en substance, est finalement celle du juste équilibre entre qualitatif et quantitatif : inclure des statistiques pour faire des statistiques, ou chercher à créer un document avant tout grand public, accessible à tout un chacun ?

## **B. De nouvelles possibilités ?**

Au fil de notre recherche, plusieurs scénarii au sujet de l'avenir de l'outil CCAS nous sont apparus. Nous aimerions, dans cette section, mettre en évidence une analyse de chacun d'entre

eux. À chaque fin d'entretien, et quel que soit l'enquêté en face de nous (hormis les personnes accueillies), nous formulons une question sur la perception de l'avenir du CCAS bisontin, et plus largement des Centres communaux en général. Entre un service municipal et le passage à l'intercommunalité sociale, nous chercherons à montrer quels sont les aspects positifs et négatifs de chaque perspective. Nous proposerons enfin le choix actuel de la Ville de Besançon, en nous interrogeant sur les moyens d'adaptation mobilisés.

Nous l'avons vu, les territoires prescrits d'aujourd'hui ne sont pas en concordance avec ceux vécus par les personnes. Là où les frontières administratives déterminent le quartier, la ville ou encore le département, les réalités personnelles de chacun s'en départissent. Mais cette considération territoriale prend-elle place dans la réflexion autour de l'avenir de l'outil ?

### B.1. Loi NOTRe et incidences

La loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation territoriale de la République (NOTRe), dit Acte III de la décentralisation, « réorganise les compétences des collectivités territoriales [et] complète les dispositions de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles [ou MAPTAM] » (Mairie-Conseils, 2016, p. 1.) Pour bien éclairer le lecteur sur les changements importants que cela apporte, nous retenons trois axes : la suppression de la clause générale de compétence<sup>87</sup> pour les départements et les régions ; le renforcement des intercommunalités (qui passent de 5 000 à 10 000 habitants) ; et le renforcement du rôle de la région en matière de développement économique.

En termes de politique de solidarité, la loi n'apporte rien de nouveau, puisqu'elle laisse la responsabilité de la compétence générale aux départements. Ces derniers restent ainsi chefs de file de l'action sociale sur leur territoire d'intervention. Pourtant, une nouvelle compétence émerge, sur laquelle nous reviendrons : l'action sociale d'intérêt communautaire.

Pour les CCAS, un grand chamboulement se prépare. L'article n°79 assouplit l'obligation de création. Céline Hodara, docteure en droit, précise : « Pour les communes de moins de 1 500 habitants, la création d'un CCAS n'est plus qu'une simple faculté que les

---

<sup>87</sup> La clause générale de compétence donne à la collectivité qui en est bénéficiaire une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de ses attributions.

*conseils municipaux peuvent ou non décider de mettre en œuvre* » (Hodara, 2016, p. 58.) En France, selon l'INSEE, près de 32 000 communes possèdent moins de 2 000 habitants. Sachant que la France compte 36 600 communes (avant les mouvements engendrés par la loi NOTRe), ce sont ainsi plus de 85 % des CCAS qui deviennent facultatifs. C'est, au final, près d'un français sur trois qui se verrait concerné par ce mouvement et ce changement d'échelle.

Pourquoi un tel renversement ? Comme nous l'avons montré dans la deuxième partie, beaucoup de communes ne possèdent pas un tel outil et se trouvent de fait en situation "hors la loi". Parfois, certaines d'entre elles possèdent un CCAS, mais uniquement pour être en accord avec l'obligation : ce CCAS ne ressemblerait alors qu'à une « *coquille vide* » (Gourault, 2015).

Il convient, avant de développer les différentes possibilités, d'évoquer les modalités de dissolution des CCAS. Précisons dès maintenant que, contrairement aux idées reçues, la loi n'oblige en rien les petites communes à se séparer de leurs outils d'action sociale. Il est seulement question de libre choix, et non d'injonction<sup>88</sup>.

La loi autorise le maire de la commune ou le président de l'Établissement public de Coopération intercommunale (EPCI) à créer un CCAS ou un CIAS. Alors que le premier est « *institué de plein droit* » et donc obligatoire, il reste facultatif au niveau intercommunal<sup>89</sup>. Céline Hodara estime à ce titre que « *la souplesse et l'opportunité de création étaient déjà à l'œuvre* » avant le troisième acte de décentralisation (Hodara, 2016, p. 58). Elle rappelle d'ailleurs que « *cette création est de la compétence des seuls [EPCI] à fiscalité propre à être compétents en matière d'action sociale d'intérêt communautaire* » (*ibid.*). Mais, rien n'oblige un EPCI à créer un CIAS. Pour l'auteure, « [l'établissement] *peut [...] décider soit [d'en créer un], soit de gérer directement les attributions relevant de la compétence prise en matière d'action sociale d'intérêt communautaire* » (*ibid.*).

La loi NOTRe permet de simplifier la suppression du CCAS : selon l'article L.123-4 du CASF, l'établissement « *peut être dissous par délibération du Conseil municipal* ». C'est une décision unilatérale sans autre condition. Hodara en déduit « *qu'aucune majorité renforcée*

---

<sup>88</sup> Cf., à ce sujet, la question n° 92872 de M. le Député Yves Daniel à l'Assemblée nationale.

<sup>89</sup> Source : [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr).



*n'est requise* » (*ibid.*). Il suffit d'obtenir la majorité absolue des suffrages. D'aspect technique, la « *délibération devra [...] être transmise en préfecture et affichée ou publiée pour devenir exécutoire* » (Code général des Collectivités territoriales [CGCT], art. L.2131-1).

Nous le voyons, le Conseil d'administration du CCAS n'a ainsi pas voix au chapitre dans ce processus. Seul le Conseil municipal est habilité à décider si l'institution sociale communale peut demeurer sur son territoire. Cette simplification peut interroger même si l'impératif démocratique demeure.

Dès lors, quelles seraient les conséquences d'une dissolution d'un CCAS pour une petite commune ? Nous abordons principalement, dans notre développement, la question de la création ou non d'un tel outil. Mais *quid* des communes qui en possèdent et qui font vœu de s'en séparer ? Deux éléments centraux retiennent l'attention de Hodara : les *biens* et le *personnel*. Concernant les premiers, leur devenir n'est pas précisé par la loi. L'auteure considère que, comme pour toute dissolution d'établissement public, le patrimoine devra être dévolu « *à la collectivité de rattachement qui lui a fourni sa dotation initiale* » (Hodara, 2016, p. 59). Cela signifie que la commune récupérerait les biens initiaux, mais aussi les biens acquis, les dettes et les contrats. Dans le cadre d'un transfert vers un CIAS, l'auteur explique que le « *transfert [...] se déroulera conformément aux dispositions des articles L. 1321-1 à L. 1321-5 du CGCT* ».

Le devenir du personnel dans de tels mouvements n'est pas non plus évoqué par la loi NOTRe. Dans le cas où le choix tendrait vers la suppression effective de postes, la docteure en droit rappelle qu'« *un emploi ne peut être supprimé qu'après avis du comité technique, sur la base d'un rapport présenté par la collectivité territoriale ou l'établissement public* » (*ibid.*). À l'inverse, la dissolution peut amener à la création de postes au sein d'un autre échelon. À nouveau, seul le comité technique est compétent pour traiter de cette question. Et, dans le cas où ce dernier ne serait pas consulté, la délibération pourrait être « *entachée d'illégalité* » (*ibid.*).

En tout état de cause, la grande avancée de la loi NOTRe porte sur la possibilité de mettre en place l'intercommunalité sociale.

## B.2. L'intercommunalité sociale : un avenir tout tracé ?

Selon Jacqueline Domenach et Étienne Faure, juristes, l'action sociale d'intérêt communautaire ne donne pas de critères précis sur la « *ligne de partage des compétences entre les EPCI et les communes membres* » (Domenach et Faure, 2016, p. 2). Les auteurs espèrent, du reste, qu'une circulaire donnera plus d'informations sur ce qu'est « *l'intérêt communautaire dans le champ de l'action sociale* », puisqu'il reste jusqu'ici pour le moins flou (*ibid.*).

Les deux experts s'interrogent alors sur les « *enjeux de l'exercice de cette compétence au niveau intercommunal* ». En préambule, ils soulignent que « *la prise en considération des situations au niveau des communes membres est dans un premier temps indispensable* » (*ibid.*). Ils proposent plusieurs hypothèses relatives à ces enjeux :

- « *La première renvoie à une nouvelle prise de compétence au niveau de l'intercommunalité.*

- *La seconde [concerne] l'exercice de la compétence par la communauté [...] : soit [en réduisant] la compétence, avec restitution aux communes membres ; soit [en la développant et/ou en transférant] de nouvelles actions* » (*ibid.*)

Deux possibilités majeures s'offrent aussi aux EPCI : exercer une nouvelle compétence que les communes n'avaient pas antérieurement, ou reprendre à leur compte une compétence existante. Dans ce deuxième cas de figure, le Conseil communautaire peut « *procéder à une modification de l'intérêt communautaire* ».

Nous nous interrogeons sur ces possibilités en nous demandant si l'ajout d'un échelon ne complexifierait pas davantage la gouvernance de l'action sociale locale, ou creuserait peut-être davantage les différences existantes entre les Villes qui se dotent d'une politique sociale volontariste et les autres. Là où nous avons déjà pointé la multitude de partenaires existants et la difficulté pour les publics de bien comprendre les compétences de chacun, il est temps de se demander si l'échelon intercommunal (venant en supplément à l'existant) ne serait pas contre-productif. Nous y reviendrons dans ce chapitre. Il est d'intérêt maintenant de ne plus penser les politiques sociales de façon strictement descendantes (de l'outil vers le public), mais bien dans

un double mouvement (public/outils vers outils/public). Cela permettrait, en outre, de sortir d'une vision autocentrée qui se détache parfois, au regard de nombreux entretiens menés, de sa mission originelle. Jean-Louis Sanchez le reconnaît d'ailleurs : « *L'intercommunalité est encore très abstraite pour la population* » (Sanchez, 2015, p. 21.) Il est ainsi nécessaire de ne pas penser l'outil vidé de son contenu.

En matière de mise en place de l'action sociale intercommunale à proprement parler, Domenach et Faure expliquent qu'« *il n'y a [...] que peu d'obligations relatives à cette mise en œuvre* », ce qui attise leur curiosité au regard notamment « *des exigences posées par le [CASF] et des rôles des CCAS* » (*ibid.*, p. 3). Aucune modalité n'est fixée par le législateur concernant les astreintes de mise en œuvre de cette compétence. On nous indique que « *la communauté pourra opter pour un mode de gestion [...], soit [en] gestion directe, soit [en faisant] appel à des partenaires extérieurs* ». Les auteurs soulignent enfin que « *la communauté pourra confier, sur délibération de son conseil, la mise en œuvre de tout ou partie de sa compétence – il n'y a plus de références à des compétences obligatoires – à un [CIAS]* » (*ibid.*).

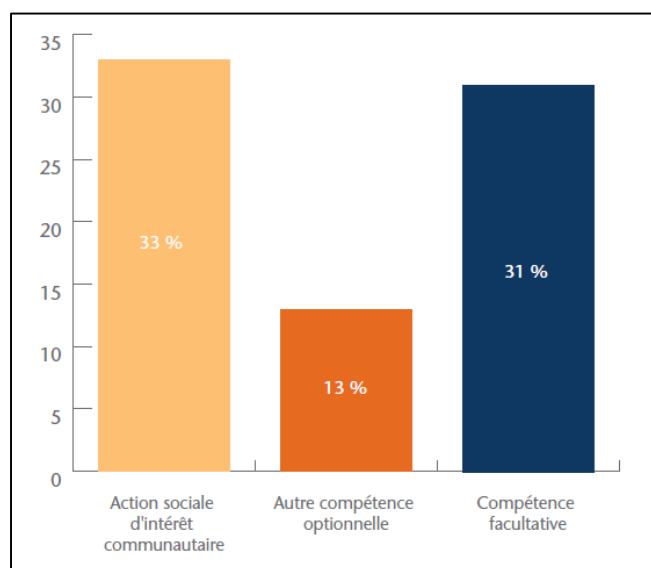
Notons, avant d'insister sur les liens entre CCAS et CIAS, que la « *suppression d'un CCAS facultatif ne décharge pas pour autant la commune de la prise en charge, directement ou par le biais du CIAS, des compétences obligatoires des CCAS* » (Hodara, 2016, p. 58). Nous avons régulièrement entendu, dans des débats ou lors de discussions (formelles et informelles), que le législateur supprimait purement et simplement la compétence sociale communale. C'est un écueil qu'il convient d'effacer : le Ville doit toujours s'occuper de la question sociale propre à son territoire, et elle demeure libre de créer ou de garder un CCAS et, dans les plus petites, en particulier en zone rurale, la mutualisation permettrait d'embaucher du personnel dédié et de gagner en professionnalisme.

La loi NOTRe évoque également l'articulation entre CCAS et CIAS : elle renforce le second sur le premier. Domenach et Faure donnent plus d'explications, en s'appuyant sur l'article L.123-4 du CASF : « *Lorsqu'un Centre intercommunal a été créé, les compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire de l'EPCI et des CCAS des communes membres lui sont transférées de plein droit. Tout ou partie des autres compétences des CCAS des communes membres de l'EPCI, qui ne relèvent pas de l'action sociale d'intérêt communautaire, peut être transféré au CIAS* » (Domenach et Faure, 2016, p. 4.)

Pour l'AdCF, le CIAS présente plusieurs avantages. C'est un outil « souple » (puisque sa création n'est pas obligatoire et qu'il peut adopter les compétences décidées seulement par les élus), « subsidiaire » (il peut compenser certains problèmes liés aux « périmètres potentiellement inadaptés ») et « complémentaire » (lorsqu'il met en œuvre une aide sociale facultative nouvelle) (AdCF, 2010, p. 29.) Un enquêté évoque d'ailleurs les relations CCAS-CIAS :

« Dans les grosses villes qui ont des CCAS structurés, il faut veiller à ne pas perdre ce potentiel de compétences. Il y a peut-être quelque chose d'intéressant, qui pourrait même être cloné en intercommunalité, parce qu'il y a du savoir-faire ! » (Un chef de service)

**Fig. 14 : Nature juridique des compétences des communautés dans le champ social**



Source : AdCF, *L'Intercommunalité sociale en 2010*, p. 14.

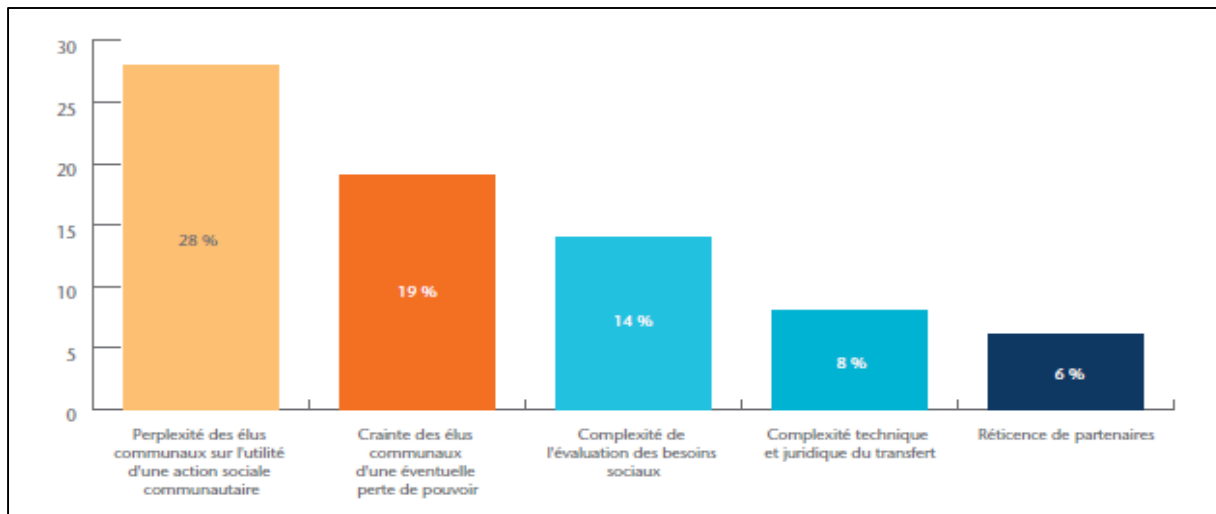
Ce graphique (fig. 14) nous montre qu'en 2010, « la compétence optionnelle action sociale est de plus en plus transférée aux communautés de communes et d'agglomération » (*ibid.*, p. 13).

Avant de penser l’outil, il convient en premier lieu de réfléchir à la pertinence de l’intérêt communautaire. Une fois cela effectué, le choix de confier celui-ci à un CIAS (ou de l’exercer directement) peut se faire.

Les auteurs du rapport de l’AdCF expliquent ces résultats par un « *engagement intercommunal plus ou moins mature* ». Ils ajoutent que « *la compétence facultative est jugée suffisante pour les communes dont les [...] membres agissent de concert seulement lorsqu’un projet ou un intérêt commun fort se dégage sur une question précise* » (*ibid.*, p. 15).

Quelles peuvent être les causes observées à la non-mise en place d’une action sociale d’intérêt communautaire ? À nouveau, le même rapport nous donne quelques pistes (fig. 15). Les deux principales causes résident dans « *le manque de consensus politique sur l’utilité de mener une action sociale intercommunale (28 %) et la crainte d’une perte de pouvoir des élus communaux (19 %)* » (*ibid.*, p. 21).

**Fig. 15 : Principaux freins à la réalisation d’un transfert de compétences (selon les communautés n’ayant aucune compétence sociale)**



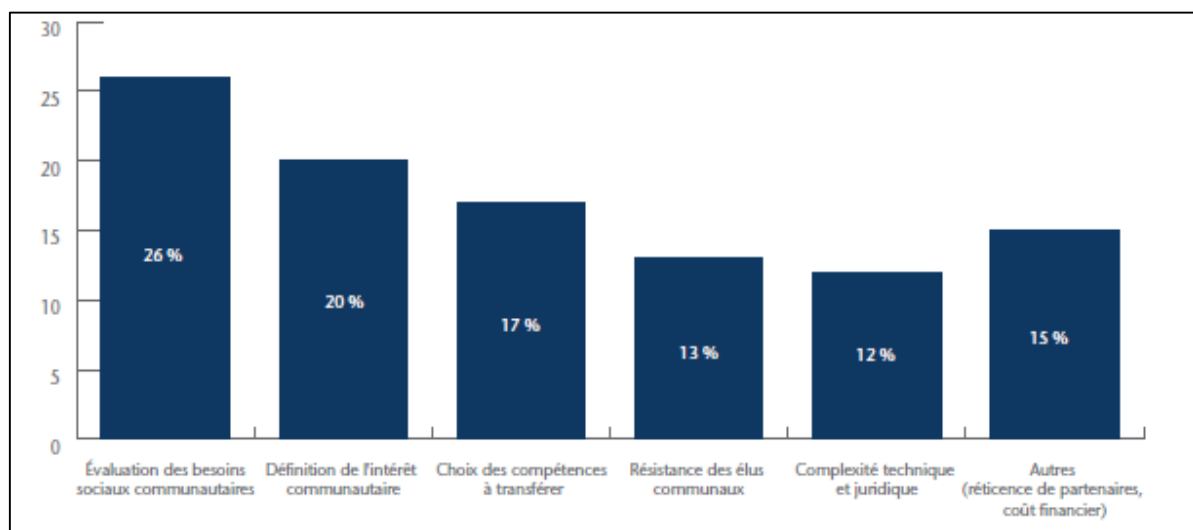
Source : *Ibid.*, p. 21.

Nous avons conscience que ces chiffres, datant de 2010, peuvent être un peu anciens, notamment si on considère que la loi NOTRe va inciter les élus locaux à penser dorénavant en termes de regroupements intercommunaux. Néanmoins, ces données nous donnent déjà un aperçu global et nous informent sur les difficultés rencontrées.

Pour un enquêté, cela se retrouve aussi à Besançon. Toutefois, nous n'insinuons pas que seules les communes avoisinantes de la "grande" ville sont responsables :

*« Lorsque la loi Chevènement a été votée en 1999, à Besançon, ça s'est fait dans la douleur [...]. On a toujours la volonté de ne pas brusquer les choses, de faire doucement. Il existe une peur des villes périphériques d'être "mangées" et absorbées par la grosse ville ; et à l'inverse, la grosse ville craint de ne plus avoir la maîtrise sur un certain nombre de ses politiques, parce qu'elles passent à l'agglomération et qu'elles seront pilotées par des vice-présidents qui seront élus dans des communes voisines, plus éloignées, d'une taille beaucoup plus réduite. Il y a toujours ces deux craintes. » (Un enquêté travaillant à l'agglomération)*

**Fig. 16 : Principales difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la compétence sociale**



Source : *Ibid.*, p. 25.

À cette réflexion, l'AdCF propose une évaluation des principales difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la compétence sociale (fig. 16). Cette figure doit permettre d'anticiper les éventuels problèmes qu'engendrerait la mise en place d'une action sociale d'intérêt communautaire sur notre territoire d'étude. Ce que relève en premier lieu l'enquête est relatif à l'évaluation des besoins sociaux communautaires (26 %), que l'on

pourrait aussi nomme "l'ABS de l'intercommunalité". Viennent ensuite la définition de l'intérêt communautaire (que nous avons évoqué précédemment) (20 %), le choix des compétences à transférer (17 %) et la résistance des élus (13 %).

En mettant en parallèle les figures 15 et 16, nous voyons que les problèmes analysés précédemment, et ceux observés ultérieurement, présentent des caractéristiques similaires, notamment lorsqu'ils concernent l'élaboration d'un intérêt commun et la question de la résistance des élus.

### B.3. Le portage de l'action sociale par un service communal ?

En cas de suppression d'un CCAS, le législateur a laissé le choix entre transférer tout (ou partie) des compétences au CIAS, ou que ces dernières soient directement exercées par la commune. Pour rappel, les compétences obligatoires sont l'analyse des besoins sociaux, l'instruction des dossiers d'aide sociale (avec, en complémentarité, la tenue à jour d'un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation résidant sur le territoire de la commune), et, enfin, la domiciliation des personnes sans résidence stable. Très souvent, les institutions communales possèdent en plus des attributions facultatives, comme, par exemple, les prestations remboursables ou non remboursables, en espèces ou en nature. Or, dans le cas d'une dissolution du CCAS, la commune doit « *assumer a minima, directement ou par l'intermédiaire d'un CIAS, ces missions obligatoires* » (Hodara, 2016, p. 60).

Une des menaces mentionnées régulièrement par les plus grands défenseurs des CCAS tient dans la nécessité de préserver le Conseil d'administration. Comme nous l'avons montré dans la deuxième partie, la force de cette assemblée est de réunir, de façon égalitaire, des élus et des personnalités issues de la société civile. Dans ce chapitre, du reste, nous avons vu combien il était important d'équilibrer le processus décisionnel entre plusieurs organes.

Cette question du maintien n'a pas été forcément abordée jusqu'ici, puisque la loi originelle de mise en place des CCAS n'établit pas de différence entre un CA d'institution communale et un de cadre intercommunautaire. Aller vers le social intercommunal, ce ne serait pas supprimer l'organe décisionnel, composé d'administrateurs, mais simplement le remplacer.

Dans l'hypothèse d'une reprise des compétences sociales par la commune, le CA en lui-même n'existerait plus : les décisions seraient alors votées directement par le Conseil municipal. Hodara présente néanmoins une solution pour pallier cet écueil : la création de comités consultatifs. Elle explique que « *le conseil municipal peut en créer à propos de tout problème d'intérêt communal* » (*ibid.*). D'ailleurs, en s'appuyant sur l'article L.2143-2 du CGCT, elle souligne qu'ils sont susceptibles de reprendre le schéma des CA : « [Ceux-ci] peuvent [...] comprendre des personnes n'appartenant pas au conseil [municipal], notamment des représentants d'associations locales » (*ibid.*)

Même si la forme peut se mesurer en équivalence, les deux instances présentent une vraie différence. Celle-ci réside dans le pouvoir décisionnel : là où, on l'a vu, le CA a une place centrale dans le processus, les comités consultatifs, comme leurs noms l'indiquent, n'apportent qu'un avis. Ils se situent plus dans la « *réflexion partagée sur l'action générale à mettre en œuvre dans la commune* » (*ibid.*). Au final, ce serait toujours le Conseil municipal qui aurait le dernier mot, puisqu'il délibérerait sur les attributions, telles que le périmètre de certaines aides ou l'octroi de prestations.

Un problème peut survenir. Hodara insiste sur ce point : « *Il est impérieux que certaines informations demeurent confidentielles, telle que l'identité des personnes sollicitant une aide* » (*ibid.*). Dans un CA, les administrateurs sont « *formés* » et savent qu'ils sont soumis au secret. Dans un Conseil municipal, les séances sont publiques, et la communication des délibérations se fait de manière totalement transparente, d'où le risque de stigmatiser certaines catégories de personnes.

Ainsi, dans le cas où une commune prendrait les compétences sociales, c'est un nouveau mode de fonctionnement dont il serait question. Il faudrait préconiser le huis clos pour certaines séances ou certains projets de délibération. Cela peut paraître de prime abord aisé : « *Sur la demande de trois membres ou du Maire, le Conseil municipal peut [...] décider, sans débats, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se tiendra à huis clos* » (*ibid.*). Cette disposition concernant le huis clos soulève bien entendu la question de l'anonymat et du secret partagé<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> L'anonymat est une pratique courante dans les délibérations du Conseil d'administration bisontin actuellement.



La question du secret professionnel reste incontournable. Dans les très petites communes, les personnes échangent plus facilement que dans les grandes agglomérations au sujet des cas individuels ou de familles désignées comme étant en difficulté. C'est dans ce cadre qu'il convient d'être plus prudent. C'est la totalité des intervenants (élus et professionnels) qui devient concernée par cette forme de secret.

Un enquêté évoque alors la possibilité de créer une compétence sociale d'agglomération (similaire à un service social municipal), détachée d'un CIAS :

*« Le CCAS est un outil qui coûte. On va vers des regroupements, des mutualisations, etc. Je ne pense pas qu'il faille parler d'un CIAS, mais plutôt d'une compétence sociale d'agglomération. Une politique sociale du vieillissement d'agglo, politique de solidarité d'agglo, etc. Du direct en soi ! On a deux chemins aujourd'hui à mon sens : l'intégration à la Ville (mais c'est peut-être un combat d'arrière-garde), ou l'intégration à l'Agglo. Et ça peut vraiment être intéressant et motivant à construire pour les personnels pour demain. » (Un directeur)*

Cette idée retient notre attention, mais recoupe au final la question d'un service municipal *ad hoc*. Nous retrouvons les mêmes conclusions (Conseil communautaire qui prend les décisions, nécessité d'imposer un secret professionnel...) que pour la Ville.

Face à ces deux propositions, la possibilité de garder le CCAS tel quel peut également s'envisager.

#### B.4. Garder le CCAS tel quel ?

Réfléchir sur l'avenir d'un outil, ce n'est pas forcément et nécessairement décider de faire table rase du passé pour tout reconstruire sur de nouvelles fondations. Même si, lors de nos entretiens, peu d'enquêtés ont évoqué la possibilité de maintenir le CCAS tel quel, à la lecture de différents articles (écrits notamment par des membres de l'UNCCAS ou de l'ANCCAS), certaines

positions défendent l'institution. Pour preuve, l'Union nationale répète à l'envie un slogan mis en place quelques années auparavant : « *Touche pas à mon CCAS !* »

Denis Guihomat, président actuel de l'Association des cadres communaux de l'action sociale, nuance quant à lui ces propos. Dans une interview donnée à *La Gazette Santé Social*, il explique : « *Nous ne sommes pas là pour faire de la résistance mais pour aller de l'avant, innover.* » La réflexion ne porte pas sur un outil autocentré, mais plutôt sur le sens de l'action. Il précise : « *Il ne faut pas confondre contact et gouvernance. On peut parfaitement avoir une organisation décentralisée avec un contact au plus proche des gens et une gouvernance à une échelle intercommunale ou départementale. En revanche, il serait dangereux qu'il n'y ait plus qu'un seul interlocuteur pour toutes les questions sociales* » (Guihomat, 2016, p. 12.)

Ce n'est pas tant l'outil existant *stricto sensu* que ses défenseurs veulent garder, mais bien un établissement public autonome de proximité. Guihomat l'évoque : « *Nous ne prêchons pas la proximité pour la proximité : ce qui importe c'est que le service soit rendu* » (*ibid.*) Par cela, nous sentons les premiers pas d'une réflexion détachée de l'outil qui se porte dorénavant sur le sens du service au public.

Au final, quel choix a formulé la Ville de Besançon pour son action sociale municipale ?

#### B.5. Le choix actuel du CCAS de Besançon

Actuellement, le CCAS de Besançon se trouve dans une phase de réflexion sur son avenir, matérialisée par le projet social. Le maire-président l'a rappelé, cette structure communale n'est pas vouée à disparaître. Dans les déclinaisons du projet social, plusieurs phrases vont en ce sens : « *La place du CCAS [...] est de partager avec les partenaires [...]* » ; « *Le CCAS doit encore développer sa réactivité [...]* » ; « *Le CCAS agit sur le territoire [...]* », etc. (Projet social, 2016, p. 6.)

Autre preuve : le CCAS et la Ville ont contractualisé une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM) à la fin de l'année 2015. Pour bien comprendre ce qu'est un

CPOM, nous nous tournons vers les travaux de Valérie Löchen<sup>91</sup>. Ces contrats apparaissent dans la loi du 2 janvier 2002 « *sous une forme facultative [et] sous certaines conditions. [Ils deviennent] obligatoires dans le cadre de la loi HPST du 21 juillet 2009* » (Löchen, 2010, p. 81.) Ils permettraient, « *outre l'objectif d'amélioration de la qualité, [de former] un nouveau contrat de confiance entre les pouvoirs publics et les gestionnaires, basé sur une volonté commune de concilier une gestion moderne avec l'efficacité sociale* » (*ibid.*, p. 82).

Trois objets retiennent notre attention dans les propos de Löchen. Premièrement, le contrat s'inscrit dans une démarche d'amélioration de la qualité. Qualité du service rendu, qualité de l'intervention, qualité de l'écoute et de l'accueil... Ce sont tant d'éléments à optimiser. Deuxièmement, il est question de confiance. En liant deux structures, le CPOM vise à garantir une concordance qui donne de la transparence et de l'assurance aux pratiques des uns et des autres. Enfin, le troisième élément qui trouve, ici, une importance, tient à la conciliation de la gestion moderne et de l'efficacité sociale. Les *objectifs* sont représentés par la recherche de l'efficacité, là où les *moyens* relèvent de la gestion.

Löchen, en reprenant les travaux de la Direction générale de l'Action sociale (DGAS)<sup>92</sup>, présente quatre « *atouts essentiels* » aux CPOM. Tout d'abord, ils permettent une « *meilleure contractualisation entre pouvoirs publics et gestionnaires* » : à un « *régime de "tutelle" doit succéder un régime "contractuel"* ». Ensuite, ils donnent un « *pouvoir renouvelé pour les administrateurs* ». Ils facilitent aussi la « *modernisation des règles budgétaires dans le sens d'une plus grande autonomie* ». Enfin, ils offrent une « *réorientation des missions des pouvoirs publics* », en clarifiant notamment les missions de chacun (*ibid.*).

Pour conclure, l'auteur précise que ces contrats « *fixent les obligations respectives des parties signataires et prévoient les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis, sur une durée pouvant aller de trois à cinq ans* » (*ibid.*, p. 83). L'ancien directeur général évoque la genèse de la convention bisontine :

---

<sup>91</sup> Valérie Löchen présente les CPOM avec le C pour Contrat et non Convention. Il nous semble que le CPOM Ville-CCAS n'est pas un contrat en tant que tel, mais que la forme est similaire. C'est pourquoi nous utiliserons "CPOM" indifféremment.

<sup>92</sup> La DGAS est devenue, en 2010, la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS).

*« Lors de ces six derniers mois, nous avons estimé que les rapports entre la ville et son CCAS devaient être clarifiés. Nous réfléchissons actuellement de part et d'autre à une convention entre la ville et le CCAS (qui est un petit peu comme un CPOM). Elle pourra être développée comme ceux des départements pour les services d'aide à domicile : il définira les moyens dont le CCAS disposera ces prochaines années, ainsi que les objectifs qui lui seront fixés, en termes de prises en charge, de problématiques, de populations... C'est un objectif partagé avec le maire et la première adjointe. Ça permet aussi qu'on puisse inscrire les projets sur une durée plus longue, avec une certaine garantie. » (Un ancien directeur général)*

Cette convention a été présentée au CA du 10 février 2016. Nous proposons une analyse de la délibération et de la convention en elle-même, pour bien comprendre ce qu'elle implique et savoir si elle correspond à la description proposée par Löchen.

Dès le préambule, nous apprenons que *« l'objet [permet] de préciser les modalités de la coopération entre la Ville [...] et le CCAS. Ainsi, les élus municipaux et les membres du Conseil d'administration pourront s'approprier la répartition des rôles de chacun, des responsabilités et des engagements réciproques qui en découlent »* (délibération du CPOM, 2016, p. 5). Cela a été évoqué à plusieurs reprises : longtemps, une impression de tutelle de la Ville sur le CCAS s'est fait ressentir au sein des services. Ici, il est clairement fait état d'engagements réciproques et de répartition des rôles et des responsabilités. On sent, dès lors, un rééquilibrage des forces en présence, même si ce document n'a pas encore une emprise claire sur les pratiques quotidiennes au sein des services (eu égard à sa faible antériorité). Pourtant, c'est la première fois que de tels liens conventionnels s'établissent entre les deux entités.

Deux principes généraux ressortent de ce document. Tout d'abord, le *« périmètre de compétence et des mission du CCAS »* est fixé. Celui-ci tient initialement aux obligations légales (définies par l'article L.123-6 du CASF), mais aussi aux *« orientations politiques et [aux] objectifs stratégiques formulés dans le projet social »*. L'autre principe tient aux *« engagements réciproques »* que nous avons présentés, et qui devraient permettre d'*« organiser les relations*

[...] *en instaurant un dialogue de gestion reposant sur des bases et des obligations partagées* » (*ibid.*, p. 6).

Du côté du CCAS de Besançon, trois missions sont identifiées : la « *recherche de la qualité du service* », le « *respect des objectifs partagés* », et enfin la « *recherche de l'efficience et de l'allocation optimale des moyens* ». Il est précisé que le Centre communal doit « *interroger ses modes de fonctionnement et mettre en œuvre sa propre mutation [dans] le souci constant de moderniser son organisation et l'utilisation de ses ressources humaines, matérielles et financières* » (*ibid.*, p. 7). Nous retrouvons ici les propos de Löchen lorsqu'elle évoque la conciliation entre *gestion moderne* et *efficacité sociale*. La gestion concerne le fonctionnement, là où l'efficacité sociale est incarnée dans la recherche d'une qualité de service.

La Ville de Besançon détient aussi divers engagements vis-à-vis de l'institution sociale. Ceux-ci sont au nombre de quatre. Tout d'abord, c'est la question de la subvention qui prime : elle concerne le fonctionnement et prend un caractère annuel. Deuxièmement, il est question de mettre à disposition « *des moyens humains et matériels ainsi que des locaux* ». Troisièmement, le CCAS se verra associé « *à l'ensemble des démarches et des chantiers actuels et futurs* ». Cela touche tant les mutualisations, la recherche d'économies que l'optimisation des procédures. Enfin, la Ville doit faire bénéficier la structure d'action sociale de son « *expertise [et] favoriser les partenariats et les relations transversales* » (*ibid.*, p. 8).

Cette convention s'inscrit sur une durée de cinq ans, et s'achèvera en 2020. Toutefois, pour la formaliser, il est prévu qu'un comité de pilotage et un comité technique soient créés. Ils se réuniront « *au moins une fois par an [et leur travail sera] rendu au Conseil d'administration* » (*ibid.*, p. 3).

Ce développement autour du CPOM Ville-CCAS nous permet d'indiquer à nouveau que l'outil social de la commune, en place actuellement, sera préservé. Par cette convention, mais également par la réaffirmation de la solidarité comme politique prioritaire du mandat, la suppression du CCAS bisontin n'est pas à l'ordre du jour, ni son transfert vers un service municipal.

Néanmoins, lors de notre entretien avec le maire-président, celui-ci a évoqué l'intercommunalité sociale :

*« Ce qui risque de changer, ce sera au niveau de l'intercommunalité, avec les CIAS [...]. Il faudra raisonner à l'avenir non plus en termes de frontières communales, mais en termes de bassins de vie. Vous pouvez habiter à Serre-les-Sapins<sup>93</sup> et venir travailler à Besançon. Vous pouvez habiter à Besançon et aller travailler à Franois<sup>94</sup>. Je pense qu'à terme, tout ça s'unifiera. Il y a déjà beaucoup de choses qui sont faites avec l'intercommunalité, et il y a une demande pour que l'action sociale soit intercommunale<sup>95</sup>. » (Le maire-président)*

Une "ouverture" est réalisée autour d'une nouvelle définition des territoires, accouchant éventuellement d'un projet d'intercommunalité sociale. Ici, le maire-président prend en compte les territoires de vie, et non plus seulement les découpages administratifs.

Toutefois, plusieurs risques émergent. Le premier tient au fait que l'intercommunalité s'est constituée sur une base de gestion de réseaux. Selon Alexis Baron, « *les objets de coopération choisis par les communes, concentrés sur des enjeux de réseaux d'eau ou d'électricité et axés sur des problématiques d'équipement, témoignent d'une logique d'intégration intercommunale peu développée* » (Baron, 2014, p. 70.) Selon lui, cela est « *peu compatible avec l'émergence d'une logique d'action sociale intercommunale* » (ibid.). L'épreuve de la puissance du niveau se pose. Pour développer une vraie politique sociale globale intercommunale, il est nécessaire de renforcer le partenariat entre les communes concernées. Ce n'est, selon Baron, que par l'intégration forte de tous que la réflexion de fond pourra prendre forme.

L'un des obstacles analysés avant et après la mise en place d'une intercommunalité sociale tient soit à la crainte des élus communaux de perdre du pouvoir, soit à leur résistance<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Commune limitrophe de Besançon.

<sup>94</sup> Commune limitrophe de Besançon.

<sup>95</sup> Cette demande émane, selon nos informations, de plusieurs membres de l'agglomération.

<sup>96</sup> Ces deux aspects peuvent d'ailleurs être concomitants.

Dès le début de notre travail, nous avons insisté sur le fait que Besançon détenait une position pour le moins hégémonique au sein de la CAGB (voir carte p. 19). Un élu partage également cette idée :

*« Une des étapes importante pour avoir une grande agglomération, ne serait-ce pas d'avoir un CCAS intercommunal ? D'un côté, on aurait un sentiment d'appartenance plus fort ; mais d'un autre, à gérer, ce serait diabolique. Je pense que c'est vraiment un sujet tabou [...]. Un CIAS, oui, mais je ne vois pas comment faire : il y a une telle disparité de populations. Et on n'évoque toujours pas le problème du département ! Je serais tenté de dire que sur un même territoire, il faudrait qu'il n'y ait qu'une seule collectivité qui intervienne, au nom de l'efficacité. » (Un élu)*

La deuxième difficulté, évoquée par cet enquêté, se trouve à la croisée de plusieurs sujets mentionnés dans cette section. Nous avons montré que le maire-président a fait vœu de maintenir son outil d'action sociale pour les cinq ans à venir. Dans son entretien, il ouvre néanmoins la voie à une possible intercommunalité en mettant quelques conditions à sa mise en place. Il existe également un risque de créer un niveau supplémentaire – et non complémentaire – au sein des politiques sociales locales existantes. Confirmer la position du CCAS sur son territoire, tout en estimant que l'intercommunalité serait plus en adéquation avec les bassins de vie, c'est bien avancer qu'un nouvel échelon pourrait voir le jour dans le Grand Besançon. Pourtant, en intégrant également la réflexion de Baron, il est nécessaire de penser cette nouvelle approche de manière approfondie pour ne pas ajouter une couche au millefeuille, et le rendre de fait plus complexe. Cela va dans le sens d'un bon équilibre à trouver, puisqu'il ne faut pas "trop" simplifier l'action autour d'un seul outil.

Maintenir un outil de proximité est aussi le vœu de plusieurs partenaires qui louent l'action du CCAS :

*« Les collectivités locales, notamment communales, sont dans la perspective d'être plutôt des collectivités à vocation intercommunale. Je pense que le besoin d'une action sociale de*

*proximité, d'une aide sociale de proximité est incontournable vis-à-vis des habitants. Mais à quel niveau cette aide devra-t-elle être assurée demain ? Je ne suis pas sûr que ce soit au niveau des communes telles qu'elles sont aujourd'hui. Notamment les petites, qui n'ont plus d'obligation de créer un CCAS. Je pense qu'il serait bien d'envisager véritablement le cadre de l'intercommunalité. À Besançon, le CCAS est de droit et a vocation à perdurer. Mais dans les toutes petites communes qui sont dans l'impossibilité de mettre en œuvre une politique sociale sur leur territoire, le fait que ça soit géré en intercommunalité est pour moi un devenir. » (Un cadre de direction de l'État)*

Pour conclure cette section, une question s'impose au regard du développement : est-ce l'outil en lui-même ou le projet global qui importe ? Nous avons présenté, à l'instar des nombreuses lectures effectuées en rapport à ce thème, un regard presque porté exclusivement sur les outils (et leur devenir), sans réellement y inclure le sens des projets. Dans le chapitre consacré au DSL, nous avons soulevé un problème régulier : dans les objectifs d'évolution, le *quoi* est souvent pensé avant le *pour qui*, le *comment*, le *où* ou encore le *pourquoi*.

L'avenir des outils occulte pour le moins les territoires et surtout les publics concernés. Il met en avant l'organisation interne et la mobilisation autour du projet en se détachant de la cible prioritaire. Pourtant, les processus doivent prendre en compte les retombées sur les acteurs, afin de valoriser l'innovation.

En se focalisant principalement sur l'outil, on tombe dans une vision très morcelée et descendante, loin de l'approche systémique et complexe dont nous avons fait état. Une vision à plus long terme, en cherchant à intégrer les variables pouvant entrer en jeu dans ce projet, permettrait à l'outil (quel qu'il soit) de prendre toute sa place dans l'élaboration de la politique sociale locale. En filigrane, c'est bien à l'encontre des traditions qu'il convient d'inscrire la réflexion et de nous interroger au sujet de l'avenir des politiques locales.



## C. L'héritage

Nous l'avons noté à plusieurs reprises, la question de l'héritage, couplée au chemin de dépendance, est un sujet complexe. À travers ce thème, il s'agissait tout d'abord de démystifier le supposé "âge d'or", que beaucoup évoquaient. Dans de nombreux entretiens, cet héritage pouvait être perçu comme un poids, voire estimé comme une « *angoisse* » pour un élu. Nous avons également révélé que les directions des CCAS, à Besançon et dans le reste de la France, respectaient une séparation par publics que certains jugeait « *historique* ». Cette section doit permettre de porter un nouveau regard sur ce que constitue l'héritage, en montrant qu'il peut s'insérer dans un processus dynamique et identitaire. Constitue-t-il finalement un lien ou un frein pour les politiques publiques locales ?

L'héritage, présenté par plusieurs agents comme un élément intouchable, constitue la base de ce qui fait aujourd'hui le présent. Certains jugeraient nécessaire de le respecter scrupuleusement<sup>97</sup>. Un ancien directeur général s'inscrit à contre-courant de cette affirmation :

*« C'est logique qu'il y ait de la résistance au changement. Souvent, j'essayais de dire que pour être fidèles à notre héritage, on n'a pas le droit de ne pas changer. On présente souvent le changement comme un bradage de l'histoire. Mais ce serait de ne pas changer qui nous rendrait infidèles à ce que l'on reçoit. L'héritage, c'est continuer à le faire vivre et s'adapter. Les choses doivent changer, de la même manière que le CCAS doit changer [...]. C'est ça l'enjeu. »* (Un ancien directeur général)

Et de poursuivre :

*« Il y a beaucoup de fierté : un héritage, on veut le protéger ! On a l'illusion de croire que le protéger, c'est s'enfermer. Alors qu'en s'enfermant, on court le risque de l'isoler et de l'affaiblir. C'est un subtil équilibre : [...] l'ouverture qui permet d'être soi-même, dans*

---

<sup>97</sup> Nous l'avons observé notamment avec des dispositifs comme l'accompagnement des allocataires bisontins du RSA.

*ce que le monde est devenu, sans se renier. » (Un ancien directeur général)*

L'héritage repose sur un véritable équilibre, entre loyauté et distanciation. À ce propos, un directeur, actuellement en poste au sein de la structure, donne son point de vue. Il met en regard le poids de l'héritage avec les capacités et les ressources que le CCAS possède, en montrant que le passé peut s'adapter aux nouveaux potentiels :

*« Je pense que notre héritage nous oblige à un certain niveau d'excellence [...]. On a un savoir-faire, un patrimoine : on aura les moyens de les entretenir et de continuer dans nos missions. Peut-être sous des formes un peu différentes, mais on a des cerveaux, on a encore des gens qui sont relativement visionnaires, on a des passionnés, on a tous les ingrédients pour continuer à faire travailler le CCAS. » (Un directeur)*

Au final, c'est la question de l'adaptation *obligatoire* qui est posée. En reprenant un extrait, déjà cité, du discours de François Charles, alors Directeur général de la Famille, de la Vieillesse et de l'Action sociale au ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale en 1969, nous voyons combien ce sujet est d'actualité depuis des décennies :

*« Sans avoir la prétention de vous dicter votre devoir, je reprendrai les suggestions que je m'étais permis de vous faire : les civilisations ne peuvent survivre que si elles se rénovent. Ainsi en est-il également des structures administratives et locales. » (François Charles, discours de clôture du congrès de l'UNBASF, La Baule, 1969)*

Nous revenons à la question de la dépendance au sentier, proposée par Paul Pierson et reprise en France par Bruno Palier. Comme nous l'avons montré dans la première partie, les politiques publiques connaissent majoritairement ce phénomène aujourd'hui : *« Après un siècle d'accumulation de politiques sociales, tout problème social se trouve aujourd'hui enchâssé dans un ensemble complexe d'institutions et de politiques [...] héritées du passées » (Palier, 1999, p. 404).* En outre, *« les conceptions politiques de base sont généralement tenaces et*

*favorisent la continuité contre les changements [...]. Cela implique que les gouvernements doivent d'abord chercher à changer les points de vue avant de changer de politiques » (ibid., p. 402). Nous avons pu, grâce à cette réflexion, montrer dans notre développement combien les décisions répondent de ce processus.*

Pourtant, les agents publics adoptent une posture réflexive sur leurs pratiques professionnelles. En s'interrogeant notamment sur l'origine de certaines habitudes, des routines et des traditions devraient être mises à l'épreuve. Réaliser un tel travail amène néanmoins quelques limites. Il n'est pas question, à travers cela, de pointer les dispositions historiques pour seulement envisager une transformation : il n'y aurait pas de réel intérêt. La dépendance au sentier peut-elle, dès lors, être vue au contraire comme favorisante ?

Comme le développement de la troisième partie nous y invite, il faut dépasser la vision binaire (ou "dualiste") : la dépendance au sentier ne s'entendrait que comme un bien ou un mal pour l'institution. En reprenant les travaux de James March, une troisième voie émerge. Elle serait fondée sur « *la relation entre l'exploration de nouvelles possibilités et l'exploitation de vieilles certitudes* »<sup>98</sup> (March, 1991, p. 71).

March précise sa pensée : « *L'exploration comprend des termes tels que la recherche, les variations, la prise de risque, l'expérimentation, le jeu, la flexibilité, la découverte, l'innovation. L'exploitation inclut le perfectionnement, le choix, la production, l'efficacité, la sélection, l'accomplissement, l'exécution* »<sup>99</sup> (ibid.) Nous voyons combien le vocable utilisé paraît pour le moins "mélioratif". Ni l'exploration, ni l'exploitation ne prennent le dessus. Il est question d'un juste équilibre vers lequel l'avenir des politiques publiques locales doit tendre.

Nous avons pu observer une première approche de cet équilibre : lors de notre déplacement au CCAS de Bordeaux en juin 2015, la directrice adjointe a évoqué son projet social. Celui-ci s'intitule : « *Empreintes et mutations. Vers un pacte de cohésion sociale et territoriale.* » À travers ce titre, la relation jaillit clairement : l'empreinte correspond à l'exploitation, là où les mutations concernent l'exploration.

---

<sup>98</sup> Traduction personnelle.

<sup>99</sup> Traduction personnelle.

Le risque de cette réflexion porte sur la prédominance supposée d'une approche sur l'autre. Vouloir à tout prix se positionner dans une posture tournée vers l'exploration ne pourra s'avérer bénéfique. Il n'est pas judicieux de se départir totalement de son passé pour adopter une vision prospective. *A contrario*, se positionner seulement sur une phase d'exploitation, c'est adopter une tendance à contre-courant. Dans un monde en constant mouvement, il convient de ne pas s'en tenir aux seuls acquis. March, lui-même, ne cloisonne pas strictement ses deux parties : il les intègre l'une et l'autre dans une perspective positive (variations, découverte, accomplissement, perfectionnement, etc.)

Dès lors, en considérant la distinction exploration/exploitation, et au regard des éléments proposés, quels sont les leviers pour favoriser le changement, tout en prenant en compte le passé ?

Pour donner de la matière à notre réponse, nous reprenons quelques propositions de Bartoli et Blatrix. Tout d'abord, celles-ci proposent d'appuyer la question de la « *cohérence* » et non celle de l'« *impératif* » (Bartoli et Blatrix, 2014, p. 288.) Elles expliquent que « *le changement n'est pas un impératif en soi s'il n'est pas cohérent* » (*ibid.*) : il ne serait pas une finalité en soi. Le projet social du CCAS bisontin s'intègre d'ailleurs dans cette réflexion.

Le deuxième point mis en lumière concerne l'« *articulation entre processus et contenu du changement* » (*ibid.*, p. 289). À cela, elles proposent deux obstacles qu'il faut dépasser : « *la focalisation sur le contenu du changement, qui amène à négliger les conditions de sa mise en œuvre efficace* » et « *le centrage trop fort sur des outils ou techniques sans objectifs ou contenu attendu réels, donc en perte de sens* » (*ibid.*). Elles constatent que, parfois, les changements ne « *reposent pas sur un processus piloté, c'est-à-dire impliquant les acteurs concernés, prévoyant des temps d'apprentissage et d'évaluation, considérant les conditions de mise en œuvre, s'articulant avec des choix organisationnels et stratégiques, etc.* » (*ibid.*, p. 290). À ce sujet, nous avons déjà interrogé la démarche du projet social, en la présentant sous sa forme pyramidale depuis sa conception vers sa réalisation. Au moment où nous rédigeons ce manuscrit, tous les agents du CCAS n'ont pas encore été impliqués dans le processus, hormis lors de présentations sous la forme de communications. Pourtant, pour que le projet puisse prendre toute sa mesure, il doit dépasser le cadre des managers : il faut sortir de la logique

descendante en vigueur dans chaque démarche actuelle. Il est nécessaire, dans ce cas, de prévoir un temps d'apprentissage, de formation, d'évaluation et d'adaptation.

Le projet social devrait amener son lot de bouleversements et de modifications des pratiques. Mais a-t-on réfléchi à une temporalité de transposition des décisions au sein des équipes ? Une date finale de présentation a bien été déterminée, sans que, à notre connaissance, l'après n'ait pour l'heure été établi. C'est d'ailleurs un constat partagé par Bartoli et Blatrix : « *Le changement est dans ce cas conçu en termes technocratiques (conception de son contenu "idéal" et mise en œuvre par directives et/ou procédures), et non en termes managériaux (prise en compte des processus de finalisation, organisation, animation et pilotage de ce changement)* » (ibid.)

∴

Pour conclure ce dixième chapitre, nous aimerions revenir sur les grands enseignements mis en lumière. Tout d'abord, il faut préciser que la gouvernance interne doit être repensée pour s'adapter au processus du nouveau développement social. Il est nécessaire de redéfinir la place des administrateurs (en dehors du CA institutionnel), de mieux préciser le rôle du double pilotage et de mieux incarner l'ABS dans les pratiques professionnelles. En se basant sur les concepts de transaction, d'hybridation sociale et de pouvoir, nous estimons que les cartes devraient être rebattues de façon ordonnée et claire. C'est, notamment, un des leviers qui permettra, selon nous, de garantir la réussite du projet social.

Ensuite, nous avons proposé une analyse des différentes possibilités dans lesquelles l'outil pouvait s'inscrire dans l'avenir. Entre une intercommunalité sociale, un service municipal ou garder l'outil tel quel, beaucoup d'opportunités s'offrent à l'action locale. Pourtant, chacun de ces axes présente des avantages et des inconvénients. Par exemple, l'intercommunalité se heurte à une double crainte : celle des communes périphériques qui ont peur, par exemple, de payer uniquement pour la ville centre ; et celle de la ville centre qui craint la perte d'une partie de son pouvoir. Il est ainsi nécessaire de bien identifier les différents risques pour faire un choix de bon sens. En revanche, en suivant à nouveau le processus de DSL, l'outil ne doit pas être pensé en priorité, mais plutôt en lien avec l'intérêt social. C'est à partir de cette définition que les dispositifs, et leurs porteurs, doivent émerger.

Pour terminer, la question de l'héritage prend une nouvelle dimension en y accolant la théorie de March, qui propose d'équilibrer l'exploration et l'exploitation. Il n'est pas question de se départir totalement des politiques passées, ni de penser uniquement en termes d'expérimentation.

Le onzième et dernier chapitre va maintenant proposer une mise en application de ces différentes réflexions, en définissant quelques préconisations pratiques.



# CHAPITRE XI :

## PRÉCONISATIONS PRATIQUES

Après avoir proposé des pistes liant à la fois perspectives théoriques et préconisations pratiques, nous voudrions maintenant évoquer quelques applications concrètes pour illustrer notre propos. Ce chapitre résulte de la particularité de notre thèse de doctorat et de son financement : l'employeur a certaines attentes, notamment en termes d'application des diverses conceptualisations, afin de faire le lien entre théorie et expérience. L'idée n'est pas de faire une description détaillée, en mode "projet", des ébauches que nous avançons. Ce n'est pas le lieu pour élaborer une méthodologie poussée. La réflexion globale se situe plutôt dans une perspective détaillée de plusieurs objectifs. Nous l'avons dit, nous ne sommes pas en mesure de fournir des solutions "clés en main", ni n'avons la baguette magique qui permettrait de révolutionner l'organisation, l'intervention ou encore l'approche du public.

Au cours de réunions professionnelles, d'entretiens, de discussions plus informelles ou simplement par nos propres suggestions, ces axes ont trouvé leur formalisation. Nous avons choisi de détailler ces recommandations par thèmes, qui regrouperont, chacun, plusieurs préconisations. Cela touchera, tour à tour, la question de l'inclusion de tous dans la construction des politiques sociales municipales (personnes accueillies, administrateurs...), des outils d'expertise mobilisés, et enfin du management et de ses diverses formes.

∴

### **A. Vers une inclusion de tous dans la construction des politiques sociales municipales**

#### *A.1. Repenser l'accueil et la place des personnes*

La loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale met en exergue la place des personnes, avec l'injonction que ces dernières soient au centre des politiques



publiques. Cependant, bien souvent encore, même si le mouvement est en marche et que la volonté d'une prise en charge et d'un accompagnement de qualité existe, il n'y a pas de réelle incarnation avec l'administration : un pas doit encore être franchi. Pour preuve, plusieurs agents, lors des entretiens, n'évoquaient pas ces mêmes personnes, voire en parlaient de façon utilitariste. Dès lors, ne faut-il pas plutôt penser le public en termes de "cœur", pour aller plus loin que la centralité ? Raisonner autour du cœur renvoie à une organisation plus interdépendante, avec un organe qui alimente l'ensemble du corps. Ce n'est pas seulement une réflexion sémantique, mais bien, plus largement, une évolution de la représentation.

Comment procéder empiriquement pour qu'à nouveau cela ne reste pas que de l'ordre incantatoire, sans rejaillir sur les pratiques ? Tout d'abord, le projet actuel de Maison des services au public paraît être une piste à privilégier. Dans un souci de procéder à un accueil inconditionnel, cette Maison permettra une approche sociale décroisée. Par le regroupement de différents partenaires (pour le cas bisontin, la CAF, la CPAM, EDF ou d'autres associations), c'est résolument la transversalité qui est recherchée. Celle-ci nous apparaît double : par l'accueil inconditionnel direct du public, mais aussi dans les liens qui s'instaurent entre les acteurs en présence.

Nous avons pu obtenir quelques informations sur la démarche actuelle, en particulier sur l'accueil. Le premier contact est la base du rapport qui s'établit entre le demandeur et l'administration. Il faut penser à sortir du schéma traditionnel entendu et peu discuté : une personne entre dans le hall, est reçue par un agent d'accueil qui lui pose quelques questions d'usage pour mieux l'orienter, et lui demande d'attendre ou de s'adresser à un autre service.

Avant le lieu d'attente en lui-même, il s'avère important de penser à la façade, à la signalétique menant au lieu. C'est résolument vers une approche globale, et non pas uniquement établie sur la relation entre deux personnes, qu'il faut s'orienter

À Bordeaux, au Centre municipal visité lors de notre déplacement dans la capitale d'Aquitaine, l'approche est différente. Déjà, l'entrée est identique pour les services municipaux et pour les services sociaux. En cela, on retrouve l'idée d'un accueil commun pour plusieurs services. À Besançon, le projet va plus loin, puisqu'on sort du cadre communal pour intégrer plus largement des acteurs du territoire. L'accueil en lui-même, pour le Centre municipal

bordelais, se détache de la tradition en ne comportant pas de guichets, comme d'ordinaire. Au contraire, le hall est composé de tables hautes et d'agents d'accueil "mobiles" qui vont directement à la rencontre des personnes. Cette démarche paraît plus chaleureuse et donne moins l'impression d'une distance entre les différents protagonistes. Un guichet existe malgré tout, permettant un accès aux moyens de communication usuels, mais où le public ne se rend qu'après l'aval du professionnel. Même si la relation ne devient pas plus équilibrée, ce qui n'est bien sûr pas envisageable devant le besoin de technicité, elle se détache néanmoins de sa forme hiérarchisée et quelque peu dépassée.

Il faut aussi valoriser l'environnement en le sortant d'une tradition qui fait de la majorité des halls actuels des ersatz de salles d'attente déshumanisées, remplies de malades attendant d'être reçus par un médecin. Penser un accueil nouveau ne doit pas faire l'économie de la convivialité. Il n'est pas simplement question d'accrocher quelques tableaux ou de mettre de nouvelles couleurs aux murs. En questionnant directement les personnes qui seront les premières utilisatrices du service (par le biais de questionnaires, de rencontres, d'échanges ou directement "sur place"), le regard sur la qualité de l'accueil gagnera en qualité.

Cette Maison doit aussi se détacher de son rôle initial de guichet. Pensée primitivement pour rendre un service au demandeur, elle peut aussi aller au-delà et devenir un lieu d'accueil et d'échanges. Le risque de ne réfléchir qu'en termes de réception oriente le raisonnement vers un partage des tâches : la venue des personnes et le traitement de la demande par l'administration. Se détacher de cette relation en sens unique, c'est également se dire que le hall peut être un lieu d'échanges, de repos, de lecture, ou encore de distraction. Finalement, en reprenant la typologie des territoires que nous proposons précédemment, il ne faut pas penser une zone administrative, mais un espace vécu, un lieu de vie. Ce n'est que si tout un chacun s'approprie le lieu que le projet pourra être dit réussi, voire innovant.

Il n'est pas nécessaire de se départir totalement de l'intervention réalisée au quotidien par les équipes. Nous ne soulevons ici que le thème de l'accueil. Pour reprendre à nouveau l'approche de James March, c'est bien dans l'équilibre entre exploitation des pratiques et exploration de nouvelles que nous nous situons. Ainsi, si le besoin nécessite un entretien avec un travailleur social, l'agent d'accueil pourra faire le lien.

Ce même agent devient, comme nous le montrons pour bon nombre de professionnels, un intervenant social. Il doit saisir la demande formulée et proposer la réponse la plus adéquate possible.

Le deuxième intérêt à la création et l'institutionnalisation de Maisons des services sous cette forme tient aux nouveaux liens créés entre les différents partenaires. Penser un tel projet, avec de telles ressources, oblige à définir un vrai décloisonnement. Il va de soi que réunir sous un même toit plusieurs acteurs locaux, sans que ceux-ci n'établissent de liens formels, s'apparente à une erreur. Au contraire, il semble judicieux d'organiser des réunions régulières pour que des situations ne tardent pas à être résolues. Dans ce cas, les échanges permettraient de lier les interventions pour qu'il n'y ait pas de coupure entre les services et ainsi pallier en partie le problème du non-recours aux droits et aux services. Tous les acteurs doivent avoir connaissance, en toute transparence, des actions, des outils, des procédures et des dispositifs existants pour rendre l'action complémentaire.

Donner une nouvelle place aux personnes passe aussi par une inclusion plus forte dans les processus de construction de projets. Lors de nos entretiens avec ce même public, une question portait sur leurs envies de participer davantage, en se détachant de l'aide ou de l'information reçue en aval. Certains se sont montrés tout à fait enclins à s'investir, toutes mesures gardées, dans la réflexion. Créer une politique sociale sans son "cœur de cible", c'est ignorer l'expertise des situations vécues au quotidien. Nous sommes tous, à nos niveaux, concernés par le service public, quel qu'il soit. Ainsi, chacun pourrait donner son avis, exprimer ses attentes ou encore faire avancer la réflexion par son positionnement de "profane". Il s'agit de dépasser le simple questionnaire de satisfaction de l'accueil, dans lequel le public doit entourer des visages plus ou moins contents. Même si cet outil a toute sa place, notamment par rapport à la Charte Marianne, les personnes doivent pouvoir s'impliquer davantage dans l'élaboration des nouveaux schémas sociaux.

L'expertise du "profane" ne doit pas être comprise comme le seul regard porté sur sa propre expérience. Ce qu'il faut capitaliser, c'est plus largement toutes les situations vécues et observées au quotidien par ces personnes : difficulté d'un proche, problème d'un voisin, préoccupations dans le milieu professionnel... Ce sont ces situations singulières, et, de façon plus riche, l'ensemble du réseau de la personne qu'il est possible de mobiliser. Dans ce cas,

sans s'inscrire dans une posture interventionniste à outrance, il devrait être possible, en couplant ce réseaux aux observations des travailleurs sociaux, de détecter les signaux faibles. Il serait alors possible d'explorer les zones grises, espaces du non-recours.

### A.2. *Élaborer un laboratoire consultatif d'innovation*

Dans le prolongement de la valorisation d'une plus forte inclusion des personnes accueillies par le CCAS, la création d'un laboratoire consultatif d'innovation s'impose. Pour chaque projet, il est souhaitable de sortir d'une vision autocentrée, interne à l'institution, et d'inviter d'autres acteurs à proposer leurs regards.

Nous nommons cette institution "laboratoire" pour signifier le regroupement d'acteurs, en fonction de leurs technicités et de leurs expertises. Même lorsque les dossiers sont propres à l'institution, une vision extérieure peut être bénéfique. C'est dans un souci d'explorer la complexité, en sortant de l'enveloppe habituelle, que cette idée s'inscrit.

De façon pratique, ce laboratoire pourrait rassembler tant des acteurs issus de l'institution communale (directeurs, agents de toutes catégories, administrateurs), des professionnels et des élus d'autres délégations ou services de la Ville et de la CAGB, ou encore des acteurs ayant trait aux politiques sociales locales de façon globale (universitaires, partenaires institutionnels, personnels de l'IRTS, bénévoles associatifs, personnes accueillies...). L'intérêt principal réside dans la multiplication des éclairages, conceptuels et pratiques, qui rendront le projet novateur.

Pour ne pas que ce conseil soit en position unique d'homologation d'un processus déjà bien abouti, il faut l'inscrire plus en aval. Nous revenons ici aux traditions bisontines qui, comme en témoignait un ancien directeur, laissaient libre aux cours aux possibilités en ne définissant jamais vraiment en amont le projet : ce que nous avons nommé l'"incrémentalisme". Dès lors, lier complexité et incrémentalisme nous amène à sérier davantage les diverses possibilités qui s'offriront au projet.

Pour aller plus loin, nous pouvons même envisager d'intégrer les réflexions du laboratoire à plusieurs moments du processus, afin de multiplier les expertises. Ainsi des

premières pierres à l'évaluation *ex-post*, le regard posé permettra de ne jamais perdre la distanciation importante pour réaliser un objectif complet.

C'est finalement une approche du concept d'*hybridation* qui ressort dans cet outil. Proche de la forme des forums hybrides, développés par Michel Callon, Pierre Lascoumes ou Yannick Barthe, cet outil permettrait la rencontre d'acteurs divers et variés autour d'un sujet fédérateur.

Le laboratoire est dit « *consultatif* », même si nous savons ce vocable galvaudé, en référence notamment à l'échelle d'Arnstein. Ce n'est pas tant une forme de consultation en tant que telle, mais plutôt un apport, un enrichissement du projet dont il s'agit. Le terme est naturellement à affiner, même si la forme sera celle que nous avons décrite.

Nous souhaitons préciser, pour terminer sur cet aspect, et même si cela a déjà été évoqué, que le public est lui aussi à intégrer aux réflexions. Pour mobiliser largement, le système d'information et de communication devra permettre à chaque acteur de juger s'il est pertinent pour accompagner le processus. Par exemple, par le biais de mails informant du démarrage d'un nouvel objectif, les acteurs pourraient avoir déjà des indications sur les apports et la participation attendue.

Une des limites à cette forme d'outil tient à la question de la transparence. Communiquer en amont d'un projet, c'est risquer de l'ébruiter. La juste mesure entre le "dire" et le "cacher" devra être définie avant même la tenue des premières réunions : il convient, dès lors, de trouver le juste équilibre entre donner suffisamment d'informations pour que l'investissement ne soit pas vain, et garder la confidentialité sur certaines précisions inhérentes au fonctionnement d'un Établissement public administratif.

### A.3. Affirmer la place des administrateurs

Au fil de notre recherche, certains administrateurs rencontrés ont témoigné de leur impression que le temps du CA institutionnel pouvait ressembler à une "chambre d'enregistrement". Nous avons relevé une des raisons majeures qui l'explique : l'impossibilité "morale" de remettre en

cause le travail des équipes techniques et de la vice-présidente au moment même des délibérations.

Au demeurant, il nous semble que les administrateurs pourraient être davantage assimilés au sein du CCAS. Cela renvoie d'ailleurs aux paroles de ces mêmes personnes qui ont exprimé, pour certains, une envie de s'investir plus dans les processus à l'œuvre du CCAS, dans la mesure de leur disponibilité.

D'ores et déjà, ils participent aux CLC, ce qui leur permet, en plus d'avoir un pied dans les associations à caractère *social* ou par leur engagement d'élu bisontin, d'observer de nouveaux enjeux et de devenir de réels experts des questions locales.

Au-delà de ces premiers éléments, nous proposons aussi que les formations et les séminaires soient augmentés, notamment pour mieux présenter et expliquer les projets en cours. Concernant le projet social, les administrateurs ont eu une présentation après que les décisions politiques et techniques aient été prises. Pourtant, de leur position, ils pourraient légitimement intégrer les réflexions, et amener un regard distancié.

Nous suggérons qu'un "conseil des administrateurs" puisse être organisé qui intégrerait, tout comme le laboratoire consultatif d'innovation, les projets au moment de leur élaboration. Celui-ci regrouperait alors ceux qui se sentent concernés et qui ont l'envie d'y participer. Le sentiment d'un positionnement de validation unique des propositions serait alors dépassé.

Dès lors, la place des administrateurs serait resituée plus en centralité dans la politique sociale du CCAS. Il va de soi que tous les membres ne pourront s'impliquer de façon égale dans ces nouveaux temps de travail, notamment les élus ou ceux exerçant une profession. Mais, l'institution gagnera un avantage indéniable à mieux mettre en valeur ces personnes.

Il importe, néanmoins, avant de définir les modalités de cette préconisation, de déterminer précisément les attendus et les envies des administrateurs, mais aussi de l'administration, pour coller au mieux à leurs attentes respectives.

Après avoir proposé quelques préconisations pour inclure plus largement les acteurs concernés dans la construction des politiques sociales locales, nous passons maintenant aux outils qui consolideront l'expertise du CCAS.

## **B. L'expertise par les outils**

### B.1. Coordonner un observatoire local global

Le CCAS, d'après le Code de l'Action sociale et des familles, doit animer une action générale de prévention et de développement social sur sa commune, et ce en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Pour en revenir strictement à la loi, la structure doit avant tout être l'animatrice, la coordinatrice des autres partenaires de son secteur. Pourtant, au regard des prérogatives du Conseil départemental, chef de file de l'action sociale, nous avons montré que le positionnement pouvait créer quelques difficultés, notamment au niveau des rôles des uns et des autres.

Il nous semble néanmoins qu'une clarification peut s'opérer en axant l'intervention du Centre communal sur ce qu'évoquait un de nos enquêtés : la « *cavalerie légère* ». Mais comment établir cette nouvelle vision ? Tout d'abord, il faut enlever l'aspect péjoratif des termes. *Légère* n'est pas à prendre dans le sens où il n'y aurait plus que quelques bribes d'action sociale au sein de la commune. Il faut plutôt lire cela dans la complémentarité de l'action : au Département l'aspect traditionnel, l'implantation sur le terrain dans des secteurs définis et la répartition des aides sociales, au sens de la décentralisation des politiques sociales ; au CCAS la mobilité, l'observation, la problématisation, la réactivité et le développement social. Pour schématiser, le CCAS se situerait dans les zones grises, pour chercher à comprendre les origines de la précarité de chaque citoyen, et leur éviter de tomber dans des situations de pauvreté. Nous avons défini, à la suite de notre étude empirique, trois typologies de publics : ceux qui n'ont pas besoin de social, ceux qui se trouvent en situation de précarité et en dehors de leurs droits, et ceux connus des services sociaux. Même si ces trois populations peuvent être en situation de non-recours, le CCAS doit s'orienter vers l'investigation de la deuxième. C'est, pour reprendre les termes de nombreux auteurs, travailler sur le *dernier mètre*. C'est à ce point de contingence que la complémentarité des actions du Département et de la Ville se trouve. Le premier reste

chef de file de l'action sociale en délivrant les droits aux personnes connues de ses services et, ensuite, à celles orientées par le CCAS.

Nous insistons à nouveau sur le fait qu'il ne faut pas considérer l'institution communale comme une "remorque", qui suivrait la voiture sans aucune marge de manœuvre. Au contraire, en s'affirmant comme le spécialiste de son territoire, le CCAS impose une identité et un tempo reconnus et reconnaissables de tous ses partenaires. D'ailleurs, comme cela a été dit dans le corps de notre développement, les partenaires tels que les services de l'État territorialisés le reconnaissent déjà comme un expert. Il s'agit de le réaffirmer.

Le terme *cavalerie*, repris au langage militaire, permet, lui, de bien comprendre que, face à la force de frappe donnée par le législateur au Département, le CCAS ne peut être semblable et doit, au contraire, s'imaginer comme un électron gravitant autour du noyau. L'un et l'autre, réunis, forment un atome : ils sont interdépendants.

Pour terminer sur l'aspect *cavalerie*, une idée de mobilité est sous-tendue. Si le Département peut paraître une machinerie lourde, la cavalerie doit s'imposer dans sa réactivité et son adaptation au terrain. Cette idée de mouvement ne signifie pas que le Centre communal doive abandonner ses antennes ou ses lieux d'accueil et d'hébergement. Comme nous le montrons dans nos premières préconisations, ces endroits doivent aussi être des lieux d'observation, voire d'innovation dans les pratiques d'accueil.

Les rôles actuels peuvent sembler proches de cette préconisation : le CCAS revendique sa réactivité, louée également par les personnes accueillies. Néanmoins, au fil de notre étude, il est apparu que des besoins de clarification se faisaient sentir, surtout dans la relation entre le Conseil départemental et la Ville (avec, par exemple, l'équilibre nécessaire à établir entre les CMS et les ASQ). La préconisation prend ainsi tout son sens ici, en déterminant les rôles respectifs.

Cette proposition accouche d'une deuxième : la création d'un observatoire local global, coordonné par le CCAS lui-même. Animer une action de prévention et de développement, en lien avec les partenaires locaux, se lie tout à fait à cette suggestion.



Un tel observatoire doit permettre d'associer de nombreux partenaires. Ici, il se détache de la structure puisque son intérêt premier n'est pas seulement d'enrichir les réflexions propres aux agents communaux, mais d'échanger des données collectées par chacun. Comme dans une Ville étudiée lors de l'enquête, une association *ad hoc* permet de réunir l'ensemble des éléments relevés par les forces en présence, pour les centraliser et permettre une intervention réactive et de meilleure qualité, car plus pertinente.

Ainsi, c'est dans la prévention que les institutions peuvent s'inscrire à travers ce nouvel outil. En offrant un lieu d'échange commun, les institutions peuvent se mettre de concert et lier leurs segments d'actions pour ne plus que ceux-ci créent des espaces de non-recours. Le fait que le CCAS anime et coordonne cet Observatoire amène aussi un double avantage : d'un côté, il se positionne vis-à-vis des partenaires et montre l'intérêt de la présence de la structure dans le paysage social local ; de l'autre, il peut se nourrir et alimenter en retour des données caractéristiques du territoire, dans un schéma interactif.

Lors de notre rencontre avec le service réalisant annuellement l'ABS, il est apparu que les données manquaient parfois de cohérence entre les divers correspondants. Créer un observatoire unique peut donner une ligne de conduite commune, même si la spécificité de chacun doit être préservée pour garantir une approche qualitative complète.

Pour terminer, cet observatoire entre en complémentarité avec les CLC en place actuellement. Ces commissions gèrent des situations personnelles préoccupantes, en cherchant la réponse la plus pertinente en fonction des compétences de chacun. Ici, l'intérêt est l'échange par une observation plus fine, ce qui permet d'étudier de façon plus précise les besoins sociaux à venir de façon générale. Se détacher des situations actuelles amène, de façon plus aboutie, à une réflexion prospective de l'action sociale locale.

## B.2. Travailler sur la forme de l'ABS

L'analyse des Besoins sociaux, outil incontournable de la politique sociale municipale, a souvent été évoquée dans le développement. Ici, nous proposons une réflexion sur sa forme.

Avant de développer cette préconisation, nous rappelons qu'à l'heure où ces lignes sont rédigées, une réflexion globale sur l'ABS se tient. Cette sous-section prend place dans un mouvement qui fera évoluer sa technicité.

Plusieurs enquêtés, lorsque le document est évoqué en entretien, le jugent austère, lourd, peu lisible et peu avenant. Par notre enquête comparative, nous avons pu observer d'autres formes, qui donnent envie d'aller chercher des informations.

Pour construire cette idée, nous prenons en compte l'ABS bordelaise, intitulée *Empreinte et mutations*. Celle-ci se détache des ABS très quantitatives auxquelles nous sommes habitués, plus traditionnelles, en prenant le parti d'être transversale et en y intégrant des photographies, des citations, des jeux de couleurs et de typographie.

Certains pourront rétorquer que l'Analyse perd en statistiques et donc en utilité pour l'action sociale locale. D'après l'étude empirique, peu de personnes s'emparent de l'ABS dans leurs pratiques professionnelles quotidiennes. Comment, dès lors, placer l'outil au centre des décisions politiques ? Il est également nécessaire de s'interroger sur la primauté de l'appropriation ou de l'hyper-technicité d'un tel outil.

Pour quelques partenaires, le document est pris simplement en fonction du besoin. Nous n'estimons pas, par ce développement, que l'outil doit disparaître au profit d'un autre totalement remodelé. Au contraire, nous reprenons à nouveau l'esprit de l'équilibre entre exploitation et exploration pour penser l'avenir avec, par exemple, une documentation en ligne accessible à tout un chacun avec un versant plus statistique, et un document à grande diffusion pour l'ensemble des services, des agents ou des associations sous une forme interactive. Celui-ci pourrait contenir des extraits de récit de vie, des cartographies sociales de personnes, des monographies, etc. Cela permettrait, entre autres, de mieux cerner les enjeux actuels partagés par l'ensemble des acteurs en lien avec le territoire, et ainsi créer de nouvelles synergies.

Après avoir donné des éléments de prospective sur l'inclusion du plus grand nombre et des outils pour valoriser l'expertise du CCAS, nous pouvons maintenant passer au management en interne.

## C. Le management et ses différentes formes

### C.1. Reconsidérer le système organisationnel

À plusieurs reprises, au cours de notre développement, nous avons relevé une tension au sein même du CCAS : la double approche par *publics* et par *territoires*. Cela rend l'intervention floue. L'institution communale n'ayant pas d'obligation légale en termes d'action sociale, nous avons questionné à de nombreuses reprises cette séparation complexe.

Dès lors, cette préconisation prend la suite de cette première réflexion, en cherchant à investiguer les possibilités d'évolution. Dès le début des années 2000, une note de travail que nous avons pu nous procurer décrit en ces termes l'organigramme « *actuel* », toujours en place de nos jours, soit une quinzaine d'années après : « *Conçu dans une période de gestion de services et d'équipements, [cet] organigramme [...] est construit selon un type militaire, avec un cloisonnement entre les services à la population et les services logistiques* » (Document de travail interne du CCAS de Besançon, n. d., p. 3.)

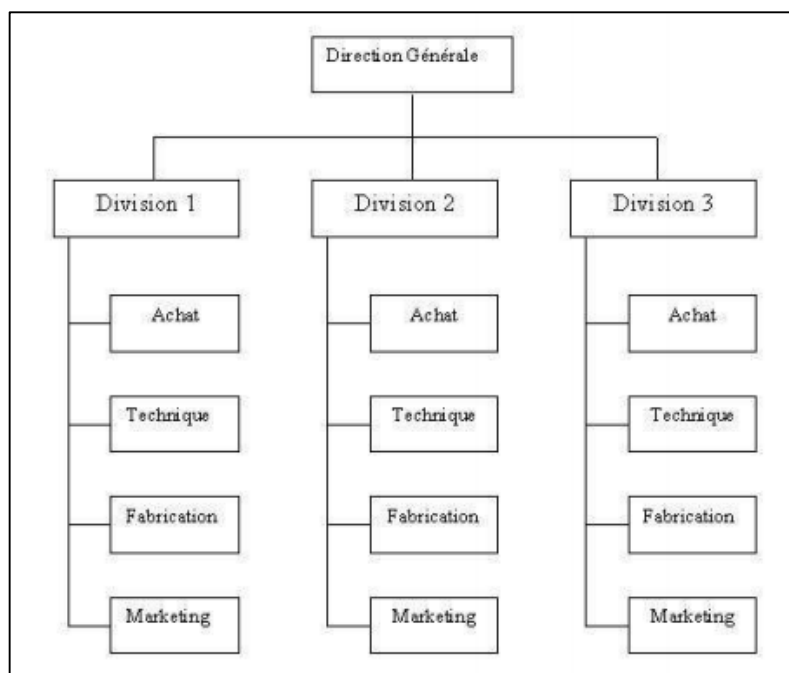
Nous faisons face à nouveau à une question de dépendance au sentier : l'organigramme résulte d'une disposition ancestrale qui n'est pas remise en cause. D'ailleurs, cela se retrouve aussi dans les autres CCAS investigués : à travers les propos retranscrits, le cloisonnement paraît détaché de la réalité de terrain.

Au fonctionnement jugé « *militaire* », nous parlerons, à notre tour, de système « *fonctionnel* ». C'est un schéma très classique qui positionne le directeur général en haut de la pyramide. Chaque direction comprend elle-même un directeur, un secrétariat, et un public dédié (personnes isolées ou en perte d'autonomie). Les liens entre chaque service sont faibles, voire inexistants. Cette disposition représente, selon nous, l'essence même de la bureaucratie, fermée et cloisonnée. Ainsi, pour remonter une observation réalisée sur le terrain, ou pour faire valider une note, il est courant que chaque échelon de service soit mis à contribution à tour de rôle, augmentant d'autant plus la temporalité nécessaire. Les deux organigrammes (du CCAS et de la Ville) reprennent cette même disposition.

Toujours dans le document de travail cité, on en appelle à un changement : « *L'organisation de type militaire doit évoluer vers une organisation en ligne, développant un management en équipe, dont la force vient de sa cohésion tant dans le développement que dans la contrainte* » (*ibid.*). Ici, on recherche le croisement à différents niveaux : entre l'humain et l'urbain ; entre le souhaitable et le possible ; et entre le global et le particulier.

C'est dans un tout nouveau fonctionnement organisationnel que le CCAS doit entrer, se délestant de la lourdeur du fonctionnel. Nous proposons de réfléchir alors en termes de fonctionnement divisionnel. Ce système ne sépare plus les publics, mais trouve ses racines dans une approche globale, qui prend en compte la personne accueillie dans son entièreté. C'est par le projet que le sectionnement se fait. La figure suivante l'illustre :

**Fig. 17 : Schéma d'un système divisionnel**



Source : Documentation personnelle.

On le voit, chaque projet repose sur un groupe spécifique de techniciens. Le schéma proposé est propre aux entreprises, mais nous pouvons le transposer au service public municipal, en détaillant, à la place des achats, de la fabrication et de la technique, des approches reposant sur la conception, l'animation, la logistique ou encore la promotion. Le raisonnement principal propose de sortir du cloisonnement par publics pour entrer dans une vision plus générale, qu'elle soit par territoires ou sur un thème spécifique (un projet

hébergement/logement et un pour l'accueil, par exemple). Ainsi, un but et un cap clair sont donnés à tous. En s'engageant dans de nouvelles études, et en sortant de pratiques jugées parfois routinières, on permet à différents niveaux de réflexion de se mettre en place, tout en laissant libre cours au roulement.

C'est dans la « *cité par projets* », pour reprendre les termes de Luc Boltanski, que se trouve cette idée. Cette organisation instaure de nouvelles interactions en sortant des services et des directions connues jusqu'ici, et met les réseaux au cœur de la réflexion.

Nous avons conscience que ce bouleversement ne pourra se faire du jour au lendemain et oblige à se positionner dans un paradigme nouveau. L'avantage tient néanmoins prioritairement au mode d'organisation. Il permet de se recentrer sur les projets et de créer une structure adaptable. Nous revenons alors à l'idée d'une *cavalerie légère*, que nous défendons, et amène le CCAS à plus de réactivité et d'accommodations. Cette structure donne plus de corps au dynamisme, sans retomber dans les méandres de la bureaucratie.

Toutefois, il est évident que quelques inconvénients se dégagent à l'évocation de cette idée. Alors que le système fonctionnel ne convient plus à cause de la centralisation trop forte, de la faible communication transversale et de la rigidité de l'organisation, le système divisionnel implique une dispersion des ressources et une faiblesse des spécialisations. Nous ne présentons pas ce dernier comme l'idéal à atteindre, mais plutôt comme une réflexion globale sur les services et sur leurs dispositions, dans une approche qui s'accorderait mieux aux réalités actuelles.

Pour terminer, la figure du "grand", propre aux cités de Boltanski, devra être incarnée par le Directeur général. Celui-ci doit se positionner comme le médiateur global, tant dans la conduite du changement, que comme le garant du bon fonctionnement du réseau. C'est en passant notamment par des formations et beaucoup de communications que l'évolution pourra devenir féconde.

## C.2. Provoquer des temps d'échanges entre services

Pour aller plus loin et dépasser la seule présentation du système organisationnel, nous proposons de provoquer des temps d'échanges entre services.

Cette réflexion s'appuie sur un procédé en cours au CCAS, pour présenter et s'approprier le projet social. Nous avons pu nous procurer les comptes rendus de ces réunions : les agents apprécient de pouvoir prendre des moments de réflexion et d'échanges avec d'autres collègues. Par exemple, on peut y lire : « *Nous apprécions d'être associés à [la] réflexion. Cependant, ce premier temps de travail nous a seulement permis de prendre connaissance de ce projet social, de commencer à nous en imprégner et d'échanger sur nos pratiques professionnelles, nos divers savoir-faire et nos attentes. Nous espérons que d'autres rencontres puissent être organisées, afin d'approfondir notre réflexion et de nous projeter davantage sur nos futures missions* » (extrait d'un compte rendu, mai 2016.) Les autres documents reprennent le même ton, celui d'une satisfaction de se retrouver et de pouvoir échanger sur les pratiques.

Nous proposons, outre ce temps consacré au projet social, d'instituer régulièrement des interactions entre professionnels, issus de divers services, en s'allégeant des considérations de grade ou de hiérarchie.

Selon nous, trois principes permettent de promouvoir ces rencontres. Tout d'abord, présenter ses pratiques professionnelles permet une certaine valorisation de ses travaux. Sans s'étaler pour laisser une place égale à tous les participants, le fait d'expliquer ce que l'on fait améliore sa propre estime et la reconnaissance des autres.

De plus, en présentant sa fonction, les autres collègues peuvent poser des questions et permettre une certaine prise de distance sur le quotidien, parfois ancré dans un mécanisme automatique. Ce sont, en soi, des questions proches de la profanité. Par exemple, une aide à domicile peut s'interroger sur le fonctionnement d'une ASQ, ou encore le service d'un logement-foyer faire une remarque pertinente sur les services techniques.

Le dernier intérêt tient à la culture maison, qui peut sembler, pour certains, peu ancrée. Une des raisons qui l'explique tient au cloisonnement de plus en plus fort entre les services.

Beaucoup de personnes ont témoigné de leur méconnaissance des autres directions. Instituer régulièrement ces formes de rencontres devrait permettre de mettre en lumière l'ensemble des fonctions, tout en ravivant l'esprit d'équipe général.

Pour aller plus loin, et pour faire suite à une discussion avec un cadre de direction, nous conseillons aux cadres de faire des "tournées" dans les services, que ce soit celui qu'ils "managent" ou un d'une autre direction. En les impliquant directement dans leurs propres équipes, ou dans celles qui leur sont parfaitement inconnues, une nouvelle perception des enjeux et des réalités pratiques pourra être mieux appréhendée.

En relevant les comptes rendus ou en participant à ces différents temps, comme cela a été fait pour les groupes de travail autour du projet social, l'équipe de direction pourrait mieux orienter ses actions d'information, de prévention, mais aussi mieux guider les cadres intermédiaires sur la gestion de leurs équipes. Ainsi, pour définir au mieux les modalités d'organisation de ces moments d'échanges, il convient d'inclure plusieurs agents dans la mise en place du projet, pour qu'ils puissent donner leur perception de ce que pourraient être ces réunions.

Ici, nous rappelons que ce ne sont pas les seuls cadres qui doivent être concernés par ce dispositif, mais bien tous les agents, même ceux isolés par leur profession et par l'éloignement géographique de leur service. Nous estimons cependant que les "tournées" ne peuvent être réalisées que par les managers, pour assurer la continuité du service public : par exemple les aides à domicile ne peuvent pas quitter leur poste une journée complète, ou encore le service finance qui ne peut "fermer" un temps donné.

### C.3. Valoriser les "temps creux"

À la suite de ces deux préconisations relatives au management, nous proposons d'instaurer des "temps creux" réguliers et obligatoires pour les agents en situation de management. Cela poursuit une réflexion portée par plusieurs enquêtés sur le fait que l'innovation se crée souvent sur des temps interstitiels, dénués des normes et des traditions habituelles.

Ici, nous appelons à "sortir du cadre" pour s'abstraire d'une représentation qui rend les pratiques professionnelles très formatées. Avec la multiplication des rendez-vous et des réunions, chargeant d'autant plus l'agenda, des professionnels n'ont plus l'impression d'avoir de temps pour réfléchir ou sortir de ce qu'ils nomment, lors des entretiens, la « *tête du guidon* ».

De façon pratique, ces moments doivent se dérouler hors des murs conventionnels des salles de réunion principales du CCAS. Au contraire, c'est dans la forme des nouvelles *start-up* que notre regard se tourne : un lieu ouvert, accessible, sans table autour de laquelle tout le monde s'assoit et où l'animateur de la réunion se pose en bout, avec une prise de note sur un cahier, un diaporama numérique sur l'écran, etc. Cette habitude de fonctionnement, conditionnée, ne permet pas une émulation, car elle respecte le schéma classique scolaire où le maître guide son cours et les élèves axent leurs réflexions sur sa pédagogie.

Penser en priorité l'approche matérielle n'est pas dénué d'intérêt. En installant des tables différentes (plus hautes, autour desquelles il convient de rester debout), des canapés, des fauteuils ou encore des tables basses en valorisant, au final, la convivialité, on rapproche les gens et les discussions peuvent être plus faciles à engager. Pour ce faire, il faut aussi que ces créneaux ne soient pas préparés et bordés comme peuvent l'être les réunions traditionnelles. Pour sortir du cadre, les frontières doivent être le plus floues possible, même s'il convient de penser en termes de régularité. L'objectif est de trouver le juste équilibre en régularité et accoutumance, pour éviter cette dernière. Enfin, une seule condition pour la réussite : que les sujets évoqués touchent les pratiques professionnelles.

Cette grande autonomie doit amener à de nouvelles réflexions, à une réflexivité plus poussée, à créer des échanges qui ne se font habituellement pas et à un regard différent sur les pratiques des uns et des autres.

Trois axes s'entrecroisent. Tout d'abord, un axe ascendant, puisqu'en laissant une certaine liberté de dialogue aux managers, on favorise de nouvelles idées qui remonteront aux élus et aux décideurs. Il est aussi question d'un axe descendant. En permettant cette zone d'"inconfort", les cadres sont en mesure de mieux maîtriser l'incertitude, en tout cas de mieux l'appréhender. Enfin, le dernier axe est transversal. En sortant des réunions de services ou de



directions conventionnelles, lors desquelles les personnes sont, à peu de chose près, toujours les mêmes, de nouveaux contacts émergent hors des cloisonnements dû au système fonctionnel.

Une nouvelle réflexion, des apports non conformistes et la valorisation du positionnement charnière des managers, seront des avancées positives amenées par l'outil. Néanmoins, plusieurs obstacles apparaissent.

Le premier tient à l'impossibilité de transformer du jour au lendemain des pratiques ancrées dans les mœurs, en lien avec notre développement de la dépendance au chemin emprunté. Nous n'estimons pas que créer un lieu inhabituel ou casser les codes donne, du jour au lendemain, les effets escomptés. Il faut du temps pour que les professionnels apprivoisent le lieu et la liberté laissée. Il conviendra peut-être même de penser à réaliser une formation globale pour bien expliquer les attentes et les possibilités d'un tel outil.

De même, le risque de centrer l'outil sur les seuls cadres du siège est réel. L'axe transversal, pour être établi en profondeur, doit toucher l'ensemble des services, et ne pas omettre les ASQ, les logements-foyers, la Maison des Seniors, le SAAS ou encore L'Agora. Le lieu devra ainsi être choisi indifféremment dans plusieurs bâtiments.

Bien entendu, il ne s'agit pas ici de sortir complètement des pratiques passées pour créer intégralement de nouvelles formes de travail. C'est plutôt dans une approche duale, qui garde d'un côté les bureaux en l'état et quelques réunions "traditionnelles", avec, de l'autre, les nouvelles pratiques établies sur cette préconisation.

#### C.4. Créer un espace numérique propre au CCAS

La réflexion que nous proposons en dernier conseil reprend le thème de la communication. Dans le développement, il est apparu que les agents de la structure estimaient manquer d'informations sur le CCAS en général. Ils considéraient que les projets étaient annoncés lorsque ceux-ci se trouvaient en phase finale. C'est avant tout le mode de transmission, établi sur une logique descendante, qui pose problème. Paradoxalement, nous avons fait état d'une diffusion abondante d'informations, par le biais notamment de la boîte mail professionnelle.

Toutefois, face à cette prolifération de données, il devient difficile de sélectionner et de trier celles qui peuvent être mobilisables dans le cadre professionnel.

Pour pallier ces deux problèmes, liés l'un à l'autre, la création d'un espace numérique propre au CCAS peut s'avérer judicieuse.

Un tel espace, ouvert et transparent, est un lieu non physique sur lequel peuvent être déversées de nombreuses informations à destination des agents de l'institution. Nous sommes, sous cette forme, entre le réseau social d'entreprise et l'intranet interne à l'institution.

L'idée générale, motrice d'un tel projet, est de développer une nouvelle technique de communication. On dépasse le schéma simple de l'émetteur qui envoie des données qu'il juge lui-même adéquates, à un récepteur. Par ce nouveau réseau, les deux acteurs deviennent actifs et vont chercher eux-mêmes les informations qui seront utiles au fonctionnement, ou pour se procurer des actualités relevant de la structure.

Pour que ce projet fonctionne, il est nécessaire de partager au maximum les informations disponibles, et de donner les clés aux agents : projets en cours de réalisation, avancée des précédents, idées d'ébauches à venir... Plus poussé qu'une simple architecture faite de dossiers empilés les uns aux autres, comme il est courant de l'avoir sur nos outils informatiques, c'est plus largement un lieu d'échanges multimodale à créer.

C'est à ce stade qu'on rejoint le pan du réseau social d'entreprise. Comme nous l'avons dit, devant la multitude d'informations disponibles et échangées, les mails n'apparaissent plus pertinents. Un réseau social amène une forme d'interactivité novatrice, séparée des liens habituels. Dès lors, plusieurs personnes entrent en contact et créent un groupe consacré à une réflexion commune. D'autres peuvent alors s'y adjoindre. Le fait que les documents soient accessibles à tout un chacun (entendons par là les comptes rendus de réunions, les notes prises lors d'une formation ou encore les documents collectés en ligne qui peuvent avoir un intérêt pour d'autres) accélérera les processus d'élaboration, tout en valorisant le travail des agents.

Plusieurs pièces doivent également être placées sur ce réseau, à savoir les ABS, les Rapports d'activité et les délibérations du CA. Le processus pour les obtenir actuellement nous

est apparu parfois long et confus. Mettre en avant les délibérations paraît d'ailleurs un élément fondamental pour deux raisons : la place des administrateurs sera mise en lumière, et les projets majeurs du CCAS auront meilleure notoriété.

Plusieurs limites apparaissent néanmoins lorsque l'on évoque la numérisation et l'accès inconditionnel au réseau. Verser sur l'internet les données pour gagner en transparence nécessite une vraie vigilance. Le piratage est une réalité qu'il convient de ne pas négliger. La plate-forme collaborative, gérée en interne ou par un service externe, n'est jamais une garantie totale et peut, à tout moment, perdre en sécurité. Nous revenons également à la question de la confidentialité des informations. Pour optimiser l'outil, il est indispensable d'avoir le maximum d'éléments en ligne accessibles. Néanmoins, on se confronte à nouveau aux problématiques relatives à la confidentialité, dépendantes du statut de l'institution.

L'accès au réseau ne peut également se faire qu'à la condition que tous les agents soient équipés d'un accès informatique, sans quoi le projet restera à la seule destination de certains professionnels, ce qui est contraire à l'idée originelle. Pour ceux-là, le relai des managers sera central pour faire le lien avec certains groupes conséquents (aides à domicile, techniciens...)

Pour conclure, ce dispositif s'inscrit à nouveau dans la « *cité par projet* ». En mobilisant des ressources et des outils animés par la mise en réseaux, l'activité, la connexion et le mode projet, nous sommes bien dans une idée fondée sur les interactions.

∴

En conclusion de cet ultime chapitre, dédié avant tout aux préconisations pratiques à destination du CCAS et de ses équipes, nous pouvons rappeler que trois grands axes structurent notre analyse prospective : celui de l'inclusion de tous dans la définition des politiques sociales locales, celui d'outils pour affirmer la place d'expert du CCAS, enfin celui du management et de l'organisation interne. Par cela, nous retrouvons l'essence même du titre de la thèse : gouvernance et innovation sociale. Les axes touchent tour à tour les deux grands concepts.

Pour bien saisir toutes ces préconisations, il convient de les appréhender de façon globale. Elles se répondent les unes aux autres, dans un schéma interactif. Comment penser, en effet, le système organisationnel sans définir qui doit concourir à la construction de la

politique ? Ou encore, quels outils d'expertise la structure communale peut-elle mobiliser, sans se pencher sur les forces en présence au sein même de ses locaux ?

Peut-on, au regard de ces éléments, trouver un fil rouge qui permettrait de les "regrouper" ? Un concept, développé par le laboratoire « *La 27<sup>e</sup> Région* » dans ses deux ouvrages principaux (*La 27<sup>e</sup> Région*, 2010 et 2015), peut être éclairant : le *design des politiques publiques*. En pensant une nouvelle méthodologie d'action globale, le regroupement d'experts de tous horizons cherche à donner un nouveau souffle aux politiques. Le *design*, issu du marketing, se transfère à l'action publique par ses possibilités de remodelage, en y incluant l'idée du "prototypage" (l'essai par divers acteurs avant la mise en place définitive).

Stéphane Vincent, délégué national du même laboratoire, nous aide à conclure : « *Faites des choses imparfaites [...], mais avancez* » (extrait d'une vidéo de la 27<sup>e</sup> Région disponible sur la plate-forme Youtube).



## CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Après avoir posé le contexte et donné les éléments de cadrage dans la première partie, puis réalisé une analyse des différents enjeux centraux et actuels du CCAS dans la deuxième, nous avons souhaité proposer ici quelques préconisations pratiques à destination de notre employeur, en les couplant à des perspectives théoriques.

Ici, toute la force de l'équilibre de nos deux statuts (doctorant et cadre de l'institution) peut se ressentir. Construire cette partie, c'était à la fois détenir la casquette de l'universitaire, mais aussi – et en même temps – celle du fonctionnaire territorial. C'est notamment la raison pour laquelle nous avons cherché, dès l'introduction, à bien situer l'apport de la sociologie pour une telle étude.

Les préconisations effectuées peuvent apparaître, pour certains, quelque peu détachées de la réalité quotidienne des équipes : elles ne sont pas construites sur des indicateurs issus de tableaux de bord et nous ne proposons pas d'outils d'évaluation *ex-post*. C'est plutôt dans une vision globale – comme celle que nous défendons tout au long de notre travail – que l'institution doit tendre.

Ce même regard prend en compte, entre autres, l'ensemble des forces vives (administrateurs, agents, personnes...). De plus, en repensant les territoires, en considérant le non-recours aux droits comme un nouveau problème social à construire, et, enfin, en réexaminant les différentes opportunités de l'outil à partir des besoins, c'est une posture résolument complexe qui émerge. C'est, en soi, l'idée générale du développement social local.

Différentes approches sociologiques ont ainsi pu être mobilisées, pour apporter cet éclairage nouveau. Entre les *cités* de Boltanski, *l'approche systémique*, la *transaction*, *l'hybridation* ou encore la *dépendance au sentier*, ce sont des entrées en interaction les unes aux autres, qui nous ont amené à formuler des perspectives théoriques et des préconisations pratiques.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

La conclusion générale de ce manuscrit comportera deux parties. Dans un premier temps, nous reprendrons les grands enseignements du développement, en insistant sur une réflexion autour de la place du social. Nous proposerons, dans un second moment, d'explorer les perspectives que cette étude ouvre en indiquant, en parallèle, les limites de notre analyse et les zones qu'il nous aurait fallu explorer ou approfondir pour parfaire cette thèse de doctorat.

Nous aimerions rappeler, avant toute chose, que cette recherche s'est déroulée grâce à un financement CIFRE, ce qui nous a permis d'évoluer dans de très bonnes conditions tant matérielles qu'intellectuelles, notamment par le double suivi (technique et scientifique) que cela induit.

Les grands enseignements de nos travaux sont multiples, en voici les grandes lignes.

Tout d'abord, nous avons pu remarquer les diverses spécificités des CCAS. Nous l'avons expliqué dès l'introduction générale : le mot *exemple* apparaissait dans le titre initial de notre thèse. Pourtant, au fil de l'enquête, et grâce aux éléments obtenus lors de comparaisons territoriales, nous nous sommes aperçu qu'il existe autant d'institutions que de communes : en considérant les dispositifs facultatifs, les effectifs, les subventions ou les partenariats, chaque CCAS se distingue des autres.

Cependant, certains principes se retrouvent dans les structures issues du panel. C'est une question de dépendance au sentier, pour reprendre les termes de Paul Pierson : les politiques actuelles ne se détachent jamais vraiment totalement de celles passées. Nous avons pu le relever en présentant, par exemple, la séparation par publics de chaque direction : personnes isolées (direction des Solidarités) et personnes âgées en perte d'autonomie (direction de l'Autonomie), qui se retrouve aussi à Besançon. Il est possible, suite à cette analyse, d'encourager les agents des CCAS à s'interroger sur leurs pratiques professionnelles et sur la pertinence d'une telle division.



Nous avons également mis en évidence que l'action sociale communale s'investit de plus en plus sur les territoires, afin d'être en proximité des publics. Néanmoins, les deux approches (par publics et par territoires) ne permettent pas une intervention de qualité, puisqu'elle réduit les possibilités d'action. Pour impulser une nouvelle réflexion, nous proposons de questionner à nouveau le poids de l'héritage, non pas en cherchant à l'occulter, mais plutôt en examinant la possible harmonisation entre exploitation du passé et exploration de l'avenir.

En se concentrant sur les nouvelles possibilités d'action, un tel raisonnement peut favoriser l'innovation sociale, et mobiliser les contextes (qu'ils soient endogènes ou exogènes). Cela permet de mieux cerner les zones grises, espaces du non-recours aux droits. Les structures communales se situent d'ailleurs aux premières loges pour lutter contre ce phénomène.

Nous avons pu aussi éprouver, lors de cette étude, le "double système" dans lequel sont inscrits les CCAS. En interne, des relations s'établissent entre les directions opérationnelles et celles techniques, dites de "support". Mais c'est surtout par la clef du "double pilotage" que le premier système doit être analysé. Espace privilégié et hybride, il se construit comme une zone de *médiation* et de *transaction*, afin d'instaurer un pied d'égalité qui puisse être "équilibré".

Le système externe représente, quant à lui, l'ensemble des partenaires institutionnels qui entrent en interaction les uns avec les autres. La complexité croissante des besoins oblige à nouer de nouveaux liens, là où, par exemple, le CCAS pouvait être perçu comme isolé, comme une "Citadelle" par le passé. Ce changement se répercute au sein même de l'organisation : le passage du *faire seul* au *faire avec* en est un bon exemple. La question qui se pose alors aujourd'hui, et que nous avons mis en évidence, est celle des frontières de compétences. Cette définition n'est pas encore claire pour tous, et nous avons ressenti parfois des attentes réciproques et stériles entre certains partenaires.

Les deux systèmes (interne et externe) se répondent l'un l'autre dans un processus interactif : ils se nourrissent mutuellement.

La réflexion sur l'avenir de l'outil a également trouvé une place dans ce travail. Nous avons cherché à sérier les différentes possibilités s'offrant aux structures. Entre le passage à

l'intercommunalité, l'hypothèse d'un service municipal *ad hoc* ou encore le maintien de l'existant, les avantages et les inconvénients de chaque situation ont été mis en lumière. Pour Besançon, la municipalité a pris la décision de garder le CCAS dans sa forme actuelle.

Un des enseignements à souligner tient aussi au fait que la structure est en mouvement. De ce fait, notre analyse peut d'ores et déjà paraître, en partie, désuète. Dans la recherche préalable à ce travail de thèse, nous avons montré qu'il existe des cycles, et ce depuis plus de quarante ans. Pour l'illustrer, nous reprenons – en l'adoptant à notre cadre d'analyse – la théorie de l'innovation en grappes de Joseph Schumpeter<sup>100</sup>.

Notre contribution s'inscrit elle-même dans une phase de transition, entre deux cycles. Lors de nos entretiens (ou du dépouillement du questionnaire), plusieurs agents ont manifesté leur désarroi, leur sentiment d'un manque de cap, ont témoigné de l'absence de communication, et ressentent le CCAS comme s'amenuisant. Pourtant, avec la mise en place du projet social, couplé à de nouveaux outils (comme le CPOM signé avec la Ville par exemple), nous considérons aujourd'hui que l'avenir s'éclaircit.

Pour l'observer empiriquement, nous avons réalisé quelques entretiens complémentaires, au moment de finaliser ce manuscrit. Cette enquête auxiliaire nous a permis, entre autres, de relever un changement. Celui-ci n'est, pour l'instant, pas visible par les équipes du CCAS, mais se ressent plutôt dans les discours et dans les mots prononcés.

Ces entrevues ont été réalisées avec deux personnes choisies pour leurs fonctions, à différents moments de la recherche<sup>101</sup> : la vice-présidente et le directeur général. Les extraits suivants montrent, date à l'appui, l'évolution dont nous faisons état :

« [Le CCAS est] *convalescent... En train de se réparer. Mais on ne sait pas exactement s'il va guérir. Aujourd'hui, c'est plutôt le doute,*

---

<sup>100</sup> Voir Schumpeter Joseph (1972), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, trad. fr., Paris, Payot (1<sup>re</sup> éd. en anglais : 1942).

<sup>101</sup> Avec les changements et les mouvements, ce ne sont pas toujours les mêmes personnes que nous avons rencontrées. Toutefois, pour une même fonction, nous pensons que les discours peuvent être mis en comparaison et être étudiés en parallèle : c'est surtout la tendance, l'esprit du propos et le vocabulaire utilisé qui retiennent notre attention.

*les incertitudes, la non-projection, et ce, pour plein de raisons : de contexte et aussi plus structurelles [...]. [Au niveau des relations avec la ville], plus on se montre vertueux, plus on nous demande de faire des efforts. C'est assez terrible : on est uniquement une machine à faire économiser la Ville. Comment donner du sens au niveau des équipes ? » (Le directeur général, avril 2015)*

Un an après, la vision est différente :

*« Ma perception actuelle du CCAS est qu'il évolue, assez positivement. On a écrit un projet social complet, stratégique, qui clarifie beaucoup de choses, beaucoup de périmètres. Il y a aussi cette clarification des relations avec la Ville autour de la convention d'objectifs et de moyens. On a un document supérieur qui nous permet de nous y référer, d'être dans une manœuvre permanente de déclinaison opérationnelle [...]. [Cela] nous permet maintenant d'avoir les informations, de pouvoir anticiper. Et avec le politique, on établit des relations très directes avec le Maire, chose qui n'était pas le cas jusqu'à maintenant. Autre évolution positive : des projets émergent actuellement, comme celui de la mutuelle solidaire. » (Le directeur général, juin 2016)*

De même, le discours de la vice-présidente évolue en deux ans. En 2015, elle témoigne :

*« La santé du CCAS aujourd'hui [...], j'espère qu'elle va aller en s'améliorant, même si l'on doit, dans des budgets contraints, faire des choix qui sont douloureux [...]. Quand je suis arrivée, j'ai perçu les tensions [avec la Ville], surtout au niveau des finances et des ressources humaines [...]. Je ne vais pas parler d'antagonisme, ce serait un mot un peu fort, mais il y a le sentiment que la Ville est suspicieuse vis-à-vis du fonctionnement du CCAS. » (La vice-présidente, avril 2015)*

Une année après, elle explique :

*« Aujourd'hui, je sens un CCAS qui évolue, qui redevient dynamique, avec des perspectives nouvelles, tout en sachant que ce n'est pas évident pour les équipes de repartir dans l'inconnu. Mais le projet social a fait en sorte que tous les personnels et tous les agents soient dans une nouvelle dynamique. Je sens une remobilisation, de nouvelles perspectives, moins de pessimisme [...]. Il y a de beaux projets aussi : la Maison des services, le SAAS qui reprend des compétences, etc. Je sens quelque chose qui bouge positivement [...]. [Le CPOM] clarifie également les liens et les relations [...]. Au CCAS, on est sécurisés sur beaucoup de choses et ça apaise [...]. Aujourd'hui, le CCAS est reconnu dans son travail. J'en veux pour preuve deux choses que l'on m'a dites : "Beau travail réalisé au CCAS" et "C'est un beau projet, ce n'est pas n'importe quoi !" » (La vice-présidente, juin 2016)*

Il va de soi que ces deux responsables ne représentent pas nécessairement la pensée globale de tous les agents. Néanmoins, en se situant à des fonctions stratégiques, le mouvement, impulsé du "haut", pourra rayonner plus aisément sur l'ensemble des équipes.

À travers ces entretiens, un point a été de nombreuses fois soulevé : la question des personnalités au sein des organisations.

*« Pourquoi ça fonctionne mieux ? Tout est une question de personnes [...]. Ça a complètement changé. On a changé de personnes et voilà... Toujours une question de personnes... Aujourd'hui, on est dans l'aide, dans la facilitation, on peut discuter des choses. Uniquement une question de personne. » (La vice-présidente)*

Comme le montrent Michel Crozier et Ehrard Friedberg, l'acteur joue un rôle central dans les systèmes. Les deux auteurs estiment d'ailleurs que *« l'intervention n'a d'impact, et*

*surtout de sens, que si elle s'appuie sur les capacités des acteurs à se saisir des opportunités qu'elle crée et à élargir ainsi la liberté toujours limitée et contingente qui est la leur dans les systèmes dans lesquels ils sont engagés* » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 423). Finalement, à partir des extraits d'entretiens mis en perspective par cette approche théorique, nous pouvons reprendre nos travaux et voir que le fil rouge reste cette même question des personnes et de leurs actions : dans le *double pilotage*, à travers les relations avec la Ville ou avec le Département, dans l'accueil des personnes...

Pour revenir aux grands enseignements, nous proposons, dans la dernière partie de ce manuscrit, de coupler approche scientifique (par des perspectives théoriques) et approche professionnelle (par des préconisations pratiques). D'une part, nous souhaitons penser l'avenir des politiques sociales territoriales par un *développement social local* complet et poussé, qui engloberait les axes que nous avons soumis à l'analyse (management, pouvoir, intervention...). Cette nouvelle forme de développement devrait permettre d'entrer dans un paradigme original qui amènera, entre autres, à adapter l'intervention : par exemple, par de nouveaux territoires détachés de la logique administrative, orientés vers les espaces de vie des publics. D'autre part, nous invitons à repenser la gouvernance, tant au niveau interne (par une définition claire de la place de chacun : administrateurs, tous les agents...), mais aussi d'un point de vue externe, en relevant les possibilités d'avenir. Toutefois, il convient de ne pas s'inscrire dans une réflexion autocentrée autour de l'outil, mais bien de raisonner prioritairement en fonction du service rendu au public.

Au regard de ces éléments, nous aimerions aller plus loin et dépasser une observation qui fait du social – élément central de notre étude – un objet cloisonné. Jacques Ion s'interroge d'ailleurs sur son « *devenir* » (Ion, 2006). Dans sa conclusion, il traite de la place des travailleurs sociaux, qu'il juge ne plus être « *au centre* » (*ibid.*, p. 112.) Plusieurs constats vont dans ce sens : le nombre de professionnels qui ne cesse de croître, l'arrivée de bénévoles toujours plus compétents, le repli sur les savoir-faire, la reconversion nécessaire de certaines pratiques... Ion détaille ces points pour montrer que le social est mouvant, voire relève de la « *liquidité* », pour reprendre les termes de Zygmunt Bauman (Bauman, 2006). Cette forme est à mettre en parallèle avec la solidité des institutions ou du monde industriel d'hier : la métaphore illustre une réalité mouvante et fluctuante, qui ne prend jamais de forme définitive. Alexandre Pagès va également en ce sens : « *La première difficulté à laquelle on se heurte réside dans le fait que nous sommes*

*plutôt en présence, non pas de métiers clairement identifiés, mais de projets concrets qui se sont répliqués et dont il faut saisir le sens. L'intervention sociale correspond à des missions à géométrie variable [...]. De nouveaux postes de travail investissent des espaces intermédiaires et d'intermédiation dans le cadre d'une décentralisation qui devrait s'inscrire au plus près des besoins » (Pagès, 2014, p. 13.)*

Le deuxième élément mis en lumière par Ion explore l'« *impossible amalgame des nouveaux intervenants sociaux* » (*ibid.*, p. 114). Il s'avère important, selon nous, de considérer ces nouvelles professionnalités au même titre que les « *canoniques* ». Toutefois, d'après l'auteur, quelques écueils relatifs à leur apparition sont à noter. Ces nouveaux intervenants « *ne composent absolument pas un ensemble homogène* » (*ibid.*, p. 115). Avec la variété des missions, des emplois, des services qu'ils proposent, ils contrastent nettement avec les « *travailleurs sociaux labellisés* » (*ibid.*). Ion établit ainsi un lien entre cette problématique et les notions de *qualification* et de *compétence*, qu'il met au centre de la réflexion.

Dès lors, nous pouvons nous demander si le social est « *partout* » (*ibid.*, p. 117). On observe effectivement une « *dilution du champ d'intervention* » (*ibid.*). Néanmoins, actuellement, « *tout un chacun ou presque est appelé à agir en intégrant cette dimension "sociale" – ou relationnelle – qui paraissait la spécificité des travailleurs sociaux* ». Ce sont alors « *le contenu et les frontières du social qui deviennent [...] de plus en plus floues* » (*ibid.*).

Mais ce flou et cette dilution sont-ils réels ? Ion tempère cette position en affirmant que le biais par lequel est observée cette nouvelle dimension joue dans l'analyse : « *On peut se demander simultanément si cette dilution n'est pas partiellement le résultat d'un effet d'optique : en l'occurrence, celui qui résulterait d'avoir observé le paysage à partir de l'ex-noyau constitué autour des travailleurs sociaux* » (*ibid.*) Il conclut alors en appelant à sortir d'une vision autocentrée, pour percevoir ce nouveau monde social « *peut-être pas si déstructuré* » (*ibid.*, p. 118).

Aussi, peut-on assimiler cette analyse à notre objet d'étude et, plus largement, aux politiques sociales en général ? L'auteur, dans une réflexion globale, estime que « *dans une société qui se pose la question de sa propre unité et s'interroge sur l'intégration de ses membres, le social a [...] tendance à tout envahir [...]. Il vient [...] diffuser partout et*

*interroger l'ensemble de la société* » (*ibid.*). Par conséquent, au vu de cette explication, quelles peuvent être nos propositions pour rendre le social plus transversal ?

Premièrement, le projet social, axe majeur de la mandature actuelle, n'est pas suffisamment décroisé. Cela tient à sa genèse et à sa construction, qui ne se font qu'en interne. Pourtant, plusieurs fiches opérationnelles traitent d'actions qui nous paraissent pour le moins transversales : « *Participer à la mise en œuvre d'une politique municipale de vieillissement transversale* » ; « *Développer une connaissance fine des outils de lutte contre la précarité énergétique* » ; « *Améliorer la connaissance des professionnels du soin pour décroiser social et santé* » ; « *Dans le cadre de la Commission intercommunale d'Accessibilité, favoriser l'accès à un logement adapté de la personne en situation de handicap* »... Même si une présentation a été faite aux autres services municipaux et aux partenaires, le processus de construction reste autocentré.

Il est question d'intercommunalité, de santé, de précarité énergétique... Néanmoins, ces délégations ou services (comme la direction "Hygiène Santé" ou encore la délégation "Environnement, cadre de vie et transition énergétique") ne sont, pour le moment, guère impliqués. Il est cependant incontournable, pour que le projet social rayonne largement, que l'outil s'exporte hors de l'institution : il doit toucher tous les partenaires, tous les agents, toutes les personnes accueillies... De manière plus approfondie, il ne doit pas rester sur un seul mode d'information : c'est par la *co-construction* que les acteurs se sentiront impliqués et feront vivre ce projet.

Cette "nouvelle vision" ne sera permise que lorsque le social sortira d'une tendance uniquement fondée sur des traditions, ce qui s'applique aussi au niveau de notre structure. Même si des liens commencent à se tisser entre le social et la santé, ou entre le social et la question énergétique, ils ne sont pas encore familiers.

Nous pouvons l'illustrer avec la question sanitaire au sein de la structure. Avec l'appui du CCAS, de nombreuses actions voient le jour : Atelier santé ville, Fonds santé, Lits halte soin santé, SSIAD... Pourtant, un enquêteur lié au service Hygiène Santé (HS) nous dit :

*« Je n'ai pas tant de liens que ça avec le CCAS. On est sur des problématiques qui, normalement, devraient être tissées les unes aux autres, mais qui restent parallèles. »* (Un enquêté de la Direction HS)

C'est, ici encore, la question des publics qui prend place sur le devant de la scène. Nous avons montré qu'ils étaient souvent les oubliés des politiques sociales. Les liens tissés entre les différents services devraient bien s'inscrire dans une réponse à leurs besoins, en appréhendant au plus près le concept de complexité. Dans ce cas, le social peut se diffuser, sans devenir diffus. En partant des besoins, il devient même envisageable d'inclure de nouvelles politiques, comme le sport, l'urbanisme, le commerce, la voirie...<sup>102</sup> Par le projet social, le CCAS pourra s'imbriquer et proposer une vraie politique transversale. Dès lors, il sera en pleine capacité pour *« animer une action générale de prévention et de développement [...] dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées »*, comme la loi l'y engage.

Le deuxième temps de cette conclusion générale nous permet de relever les perspectives de l'étude et d'en cibler – comme dans toute recherche – les limites.

Nous n'avons pas pu explorer, à travers cette recherche de trois ans, tous les axes que nous aurions souhaité. Cette thèse amène de nouvelles ouvertures et suggère de futures explorations. Nous aimerions en présenter les grandes lignes.

Tout d'abord, place aux aspects théoriques. Le croisement de plusieurs domaines de la sociologie et d'autres disciplines (science politique, sociologie des politiques sociales, géographie sociale, sociologie de l'intervention sociale, sociologie des organisations...) nous a obligé à travailler à la frontière de différentes approches. Avec une meilleure maîtrise de cet ensemble, le maillage pourrait être plus fructueux et mieux mettre en lumière notre travail de terrain.

De plus, de nombreuses lectures sont dites "professionnelles" dans notre exploration bibliographique. Cette étude, reposant sur une recherche-action, devait se situer à la juste

---

<sup>102</sup> Des liens existent déjà entre ces différentes délégations : ils pourraient toutefois gagner en cohérence.



mesure entre le technique et le scientifique. Il nous a ainsi fallu redoubler de vigilance pour produire un document "équilibré". La première perspective que nous mettons en lumière concerne donc l'approfondissement de concepts et de notions sociologiques, et un meilleur maillage entre science académique et apports plus spécialisés.

Nous pourrions également, par le biais d'une enquête complémentaire, étoffer plusieurs axes qui ont déjà été évoqués. Tout d'abord, la question de la formation dans le domaine de l'intervention et du travail social nous paraît essentielle. À travers les concepts de *zones de compétence*, de *qualification* et d'*identité* (avec les réflexions de Claude Dubar, de Michel Autès, de Jacques Ion, de Michel Chauvière ou encore de Luc Boltanski), nous pourrions pousser la question de la particularité d'être à la fois professionnel du social et fonctionnaire. Cela permettra également de considérer les évolutions de l'intervention, ou encore celles de la place de l'action publique dans les diverses formations.

Toujours en termes d'approfondissement théorique, l'émergence de la Nouvelle Gestion publique (NGP) et le développement de l'État social actif pourraient être davantage traités. En intégrant les travaux de Pascale Vielle, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers, ou encore ceux de Franck Vandembroucke, il nous serait possible de mettre en miroir les évolutions notables du CCAS avec l'arrivée de ces nouveaux paradigmes.

De même, la question urbaine n'a été appréhendée que par le biais de la géographie sociale. Pour enrichir cette recherche, la sociologie de la question sociale pourrait être mobilisée, avec, entre autres, Jacques Donzelot, Robert Castel ou encore Serge Paugam et Pierre Rosanvallon.

Enfin, une comparaison internationale (notamment en francophonie) pourrait prendre corps, afin d'explorer les capacités des autres villes à traiter de la problématique de la solidarité, en fonction des lois et des normes en vigueur dans leurs pays respectifs.

Dans le cadre d'une recherche subsidiaire, plusieurs axes empiriques peuvent aussi s'avérer féconds.

L'étude comparative pourrait être développée. Pour l'approfondir, nous devrions, dans un premier temps, investiguer plus de CCAS de strates différentes. Par exemple, le panel gagnerait en qualité avec des institutions issues du milieu rural. Selon l'AdCF, en France en 2013, sur les 36 660 communes, 30 042 ont moins de 1 500 habitants (soit 82 %), et 32 611 ont moins de 2 500 habitants (soit 89 %) (AdCF, 2013, p. 6). Les villes comptant plus de 30 000 habitants (correspondant à la ville de notre panel ayant la population la plus faible) ne concernent qu'un CCAS sur dix<sup>103</sup>. Notre travail pourrait alors s'ouvrir en traitant plus largement de la totalité des structures communales, qu'elles soient urbaines, périurbaines ou rurales. Cela permettrait d'amender la réflexion sur les possibilités d'action des villes en règle générale : il est courant d'entendre que les petites communes doivent redoubler d'ingéniosité pour monter des projets sociaux sur leurs territoires. Nous considérerions aussi l'offre globale de services en direction des publics. Enfin, cette approche affinerait la prise de distance sur l'action locale des départements. Dans nos travaux, un extrait d'entretien montre que les Bisontins sont moins bien traités par le Conseil départemental que le reste des Doubiens. Dès lors, en élargissant notre zone de recherche, nous pourrions voir si cette réflexion s'observe empiriquement.

Une étude complémentaire aiderait également à explorer davantage de services du CCAS de Besançon. Nous avons, pour le moment, sélectionné ceux qui sont représentatifs des deux Directions (des Solidarités et de l'Autonomie) : Maison des Seniors, Agora, ASQ, Aide à domicile... D'autres services, tels que les Logements-foyers, le SAAS, la mission handicap, les ASQ non visitées ou le service des repas à domicile pourraient fournir de nouvelles données sur la réalité organisationnelle. Nos conclusions seraient ainsi mieux étayées. Une nouvelle ouverture se dessine : une meilleure compréhension des liens entre les services permettrait de proposer une analyse encore plus fine des enjeux en cours au sein de l'institution.

Notre panel d'enquêtés<sup>104</sup> est également susceptible d'être élargi. Pour l'instant, il apparaît que les agents de catégorie A représentent près d'un quart des personnes interrogées, là où les agents de catégorie C ne constituent que 4 %. Pour compenser ce déséquilibre, nous

---

<sup>103</sup> Ce chiffre constitue un raccourci puisque beaucoup de communes, et notamment rurales, ne possèdent pas de CCAS.

<sup>104</sup> Voir p. 114.

pourrions multiplier les entretiens avec des agents qui ne sont pas en situation de management, et ainsi amener un nouveau regard à nos travaux.

Au-delà de ces entretiens, nous aimerions aussi reprendre contact avec les partenaires. Pour accroître les points de vue, plusieurs témoignages additionnels seraient à recueillir : travailleurs sociaux ou agents d'accueils issus du Département, de la CAF, de la CPAM... Nous serions ainsi en mesure de voir plus précisément les liens réguliers, voire informels, qui unissent les différents établissements.

L'ensemble de ces ouvertures, reposant sur des études à venir, sont à penser conjointement, dans l'objectif de cerner encore mieux l'action sociale locale.

Pour terminer, nous aimerions revenir sur les préconisations pratiques à destination du CCAS. Celles-ci se classent en trois axes stratégiques : l'inclusion de tous dans la construction des politiques sociales municipales ; l'affirmation des outils d'expertise ; et enfin le management et ses diverses formes.

L'inclusion de tous passe d'abord par penser différemment la place des personnes accueillies pour leur donner un vrai rôle. Elles sont au centre, mais les liens entre l'administration et les administrés n'est pas complet. Réfléchir en termes de cœur doit déjà orienter le regard vers une forme plus inclusive, qui alimente les autres organes. Nous souhaitons ainsi faire évoluer la verticalité du rapport vers une meilleure horizontalité. Cela passera aussi par l'accueil. Aujourd'hui encore, alors que le passage vers l'action sociale a été entériné, la réception du public reste sur une logique de l'aide sociale : celle du guichet, de la salle d'attente, etc. Imaginer différemment l'accueil, c'est déjà inclure les bénéficiaires dans le processus, c'est aussi revoir la convivialité, et enfin l'approche de la liaison entre les professionnels et ceux qui viennent effectuer une demande. La Maison des services aux publics, projet en cours de réflexion au CCAS, est un concept à pérenniser.

Inclure l'avis du plus grand nombre aux décisions passe aussi par mieux affirmer la place des administrateurs. Alors qu'ils estiment être parfois, lors des séances du CA, dans ce qui ressemble à une "chambre d'enregistrement", plus de formations et d'inclusions dans les

projets internes permettra de mieux définir leur place, et de ne plus cantonner leur rôle à une simple validation du travail réalisé en amont.

Ce premier axe comprend une troisième préconisation : créer un laboratoire consultatif d'innovation. Celui-ci inclurait les experts (au sens large : des personnes avec leurs expérience d'usage, des universitaires, des partenaires et des techniciens de la Ville, du CCAS...) en se détachant d'une consultation seulement en aval. En impliquant ce nouvel outil dans différents phases des processus, une nouvelle vision permettra de mieux faire ressortir des vecteurs inexplorés, et ainsi valoriser leur complexité.

Le second axe concerne l'expertise du CCAS à travers deux outils. Le premier amène l'idée d'une coordination d'un observatoire local global. La structure a pour obligation d'animer et de coordonner une action générale de prévention et de développement social sur la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Cette idée se fonde sur la loi. Le but principal de ce nouvel observatoire serait l'échange de données et la recherche de nouvelles problématiques pour mieux approcher ceux qui ne recourent pas à leurs droits, présents dans ce que nous avons appelé les *zones grises*.

Le document relatif à l'analyse des besoins a également place dans nos préconisations. Actuellement sous utilisé, il pourrait, par une nouvelle forme (mais sans se départir totalement de l'ancienne), être plus avenant et ainsi bénéficier à plus d'agents. C'est avant tout un travail sur la forme dont nous faisons état, le fond étant – quant à lui – soumis à discussion dans le service SABE.

Le troisième axe traite de l'organisation interne du CCAS et de ses formes de management. De façon globale, le système en place ne convient plus aux réalités des environnements. Nous proposons de passer d'une logique fonctionnelle, lourde, cloisonnée, fermée, voire jugée « *militaire* », à une logique divisionnelle, reposant avant tout sur le mode projet. Cela permettrait avant tout d'améliorer la réactivité et l'adaptabilité, même si les spécialisations deviennent moindres. L'objectif principal est de sortir d'un raisonnement bureaucratique qui semble quelque peu dépassé.

À cela, et pour donner encore plus de profondeur à cette réorganisation interne, nous suggérons de provoquer des temps d'échanges entre services. En prenant exemple sur des réunions qui sont déjà à l'œuvre pour la réflexion autour du projet social, les rencontres entre agents du CCAS amèneront une connaissance plus poussée des autres fonctions, une valorisation de son propre travail et surtout le renouveau d'une "culture maison" qui semble de moins en moins ancrée.

Pour que l'innovation se fasse, nous avons vu que les temps interstitiels étaient fondamentaux. Nous recommandons de valoriser ces "temps creux" en les instituant pour les cadres en situation de management. En créant un lieu idoine, hors cadre et en sortant des formes habituelles de réunions, il devient imaginable que les échanges créent de nouvelles idées et de nouveaux projets.

Pour terminer, un espace numérique propre au CCAS créera un nouveau schéma de communication, dans lequel le récepteur devient actif. Cet espace numérique se détache de l'intranet traditionnel et de la base de données par le réseau social qu'il met en place. En améliorant les liens et les interactions entre les agents, il donnera plus de profondeur aux projets du CCAS.

Ce travail de recherche – nous l'avons signalé à de multiples reprises – allie à la fois perspectives théoriques et préconisations pratiques, dans un double mouvement interactif. C'est ici que, selon nous, réside l'originalité de cette étude.

## BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE

### **Personnes, usagers ou bénéficiaires : non-recours et participation**

ACTUALITÉS SOCIALES HEBDOMADAIRES (2012), « Le gouvernement veut "en finir" avec la stigmatisation des pauvres », *ASH*, n° 2767, juillet [en ligne].

BORNAND Elvire (2016), « Le Non-recours aux aides sociales. L'envers invisible de la fraude sociale », *Libération*, mars [en ligne].

BOUQUET Brigitte, DRAPERI Jean-François, JAEGER Marcel (2009), *Penser la participation en économie sociale et en action sociale*, Paris, Dunod.

BRAILLON Céline (2014), « La participation des usagers : de l'obligation légale ... à l'engagement », Intervention lors des 37<sup>e</sup> Rencontres de l'ANCCAS, Levallois-Perret, 11 et 12 septembre.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie participative*, Paris, Seuil.

CARREL Marion et HOUARD Noémie (2012), « La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville », *La Note d'analyse du Centre d'Analyse stratégique*, n° 278, septembre [en ligne].

CERVERA Méline et HOURCADE Renaud (2015), « La construction institutionnelle de l'invisibilité sociale : Compte-rendu et analyse de 14 entretiens avec des décideurs politiques », *Rapport de l'ONPES*, septembre.

FOURDRIGNIER Marc (1999), « Les usagers acteurs de l'élaboration et de l'évaluation des politiques publiques ? », *Colloque Éthique et qualité dans l'évaluation*, Reims, octobre.

HAUTCHAMP Mickaël, NAVÈS Pierre et TRICARD Dominique (2005), « Quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien ? », *Rapport de l'IGAS*, n° 2005 026, mars.

JAEGER Marcel *et al.* (2015), *Refonder le rapport aux personnes. "Merci de ne plus nous appeler usagers"*, Rapport du Conseil supérieur du Travail social, mars.

LAZARUS Antoine (1995), *Une Souffrance qu'on ne peut plus cacher*, Rapport du groupe de travail « *Ville, Santé mentale, Précarité et Exclusion sociale* », Délégation interministérielle à la Ville et au Développement social urbain, Paris, février.

MAZET Pierre (2015), *Mieux comprendre le non-recours... Pour agir sur l'accès aux droits*, Communication lors des 38<sup>e</sup> *Rencontres de l'ANCCAS*, Pau, 12 juin 2015.

MERLIER Philippe (2014), « "Cas social" ou le recul de la solidarité nationale », *Actualités sociales hebdomadaires*, n° 2878, octobre, p. 37.

NEVEU Érik (1999), « L'approche constructiviste des "problèmes publics". Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication*, n° 22, pp. 41-58.

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE (ONPES) (2015), *L'Évolution de la pauvreté en France : les nouvelles formes de l'aggravation*, juin.

POLÈRE Cédric (2015), « Faut-il satisfaire l'utilisateur ? », *M3 – Société urbaine et action publique*, n° 9, printemps/été, pp. 85-90.

RÉVIL Hélène (2014), « Il faut relégitimer l'accès aux droits sociaux », *Directions*, n° 125, novembre [en ligne].

ROSANVALLON Pierre (1998), *Le Peuple introuvable*, Paris, Gallimard.

ROSANVALLON Pierre (2014), *Le Parlement des invisibles*, Paris, Seuil.

SIMMEL Georg (2005), *Les Pauvres*, trad. fr., Paris, PUF (1<sup>re</sup> éd. en allemand : 1907).

VERVAEKE Monique et LEFEBVRE Bénédicte (1997), « La mobilité résidentielle et la réorganisation sociale de l'agglomération lilloise », in MARTENS Albert et VERVAEKE Martine (sous la dir. de), *La Polarisation sociale des villes européennes*, Paris, Anthropos, pp. 223-243.

VOIROL Olivier (2005), « Visibilité et invisibilité : une introduction », *Réseaux*, n° 129-130, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 9-36.

WARIN Philippe (1993), *Les Usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service*, Paris, L'Harmattan.

WARIN Philippe (sous la dir. de) (2012), *L'Envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte.

WARIN Philippe et MILET Hélène (2013), « La prise en compte des publics dans l'évaluation des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n° 148, 4<sup>e</sup> trimestre, pp. 991-1002.

## **Gouvernance**

BRUNELLE Dorval (2010) (sous la dir de.), *Gouvernance, théories et pratiques*, Montréal, Éd. de l'Institut international de Montréal.

CHAPPOZ Yves et PUPION Pierre-Charles (2013), « Une nouvelle gouvernance et de nouvelles politiques publiques territoriales », *Gestion et management public*, vol. 2, n° 2, 4<sup>e</sup> trimestre, pp. 1-4.

HIRLET Philippe (2007), « Dirigeance ? Gouvernance ? Quel dessein, quel avenir pour l'intervention sociale ? », *Actes des États généraux de la FNADES (Fédération nationale des Associations de Directeurs d'Établissements et Services sanitaires et sociaux et médico-sociaux sans but lucratif)*, 6 et 7 décembre, Paris.

JOUVE Bernard (2007), « La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 193-194, 3<sup>e</sup> trimestre, pp. 387-402.

LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (2012), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin (1<sup>re</sup> éd. : 2007).

LE GALÈS Patrick (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45<sup>e</sup> année, n° 1, janvier-février, pp. 57-95.

LE GALÈS Patrick et LASCOUMES Pierre (sous la dir. de) (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques.

MOREAU DEFARGES Philippe (2008), *La Gouvernance*, Paris, PUF (1<sup>re</sup> éd. : 2003).

ORGANISME DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE) (2001), *Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine*, Paris.



PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent et WEISBEIN Julien (sous la dir. de) (2007), *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ.

PINSON Gilles (2010), « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *ARPoS Pôle Sud*, n° 32, 1<sup>er</sup> trimestre, pp. 73-92.

PITSEY John (2010), « Le concept de gouvernance », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 65, 2<sup>e</sup> trimestre, pp. 207-228.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE (SGMAP) (2013), *Évaluation de la gouvernance des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion*, décembre.

### **Innovation sociale et complexité**

BARON Alexis (2013), *Innover dans les politiques sociales. Pratiques du changement*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

BOURQUE Denis, PROULX Jean, ASSOGBA Yao et FRÉCHETTE Lucie (sous la dir. de) (2007), *Innovations sociales en Outaouais. Rapport de recherche*, Québec, Cahiers du CRISES.

CHAUVIÈRE Michel (2005), « Entre expérimentation et innovation », *Revue française d'administration publique*, n° 115, 3<sup>e</sup> trimestre, pp. 391-398.

CLOUTIER Julie (2003), *Qu'est-ce que l'innovation sociale ?*, Québec, Cahiers du CRISES.

COMMISSION EUROPÉENNE (2013), *Guide to social innovation*, Publication interne, février.

KLEIN Juan-Luis, LAVILLE Jean-Louis et MOULAERT Franck (sous la dir. de) (2014), *L'Innovation sociale*, Toulouse, Érès.

KRASOVSKY Julie (2014), « L'innovation au service de pratiques nouvelles », *La Gazette des communes*, n° 2218, avril, pp. 60-61.

LE BARS Sylvie et PRIGENT Marion *et al.* (2014), *L'Expérimentation sociale à l'épreuve du terrain. Un bilan d'une décennie d'expérimentations sociales en France*, Agence nationale des Solidarités actives, n° 16, mars.

MALAINA Alvaro (2012), *Le Paradigme de la complexité et la sociologie. Possibilité et limites d'une sociologie complexe*, Paris, L'Harmattan.

MASSA Hélène (2002), « Fondements de la pratique de l'approche systémique en travail social », *Les Cahiers de l'actif*, n° 308-309, janvier-février, pp. 9-27.

MORIN Edgar (2005), *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil.

NUSSBAUMER Jacques et MOULAERT Franck (2009), *La Logique sociale de développement territorial*, Québec, Presses de l'université du Québec (1<sup>re</sup> éd. : 2008).

ROCHEZ-BATTESTI Nadine, PETRELLA Francesca et VALLADE Delphine (2012), « L'innovation sociale, une notion aux enjeux pluriels : quels enjeux et défis pour l'analyse ? », *Innovations*, n° 38, 2<sup>e</sup> semestre, pp. 15-36.

ROSNAY Joël de (1975), *Le Macroscopie. Vers une vision globale*, Paris, Points.

SCHUMPETER Joseph (1954), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot (1<sup>re</sup> éd. en anglais : 1942).

## **Politiques publiques, politiques sociales et développement local**

AUTÈS Michel (sous la dir. de) (2000), *Les Nouvelles Politiques locales*, Lille, Cahiers lillois d'Économie et de Sociologie.

AVENEL Cyprien (sous la dir. de) (2013), « Politiques sociales locales : enjeux et gouvernance », *Informations sociales*, n° 179, septembre-octobre.

BALME Richard, FAURE Alain et MABILEAU Albert (sous la dir. de) (1999), *Les Nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po.

BAUDURET Jean-François et JAEGER Marcel (2002), *Rénover l'action sociale et médico-sociale. Histoires d'une refondation*, Paris, Dunod.

BOLTANSKI Luc et THÉVENOT Laurent (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Ève (1999), *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

BOUCHER Dominique (2002), « Le développement social local et ses acteurs. Cadre de référence et méthodologie dans l'élaboration et l'évaluation des projets », *dossiers de l'URECSO*, juillet [en ligne].

CHAUVIÈRE Michel, BELORGEY Jean-Michel et LADSOUS Jacques (sous la dir. de) (2006), *Reconstruire l'action sociale*, Paris, Dunod.

CONSEIL GÉNÉRAL DU NORD (2014), *Le Développement social en 23 principes d'action*, Documentation interne, février.

DENIEUIL Pierre-Noël (2008), « Développement social, local et territorial : repères thématiques sur le cas français », *Mondes en développement*, vol. 36, n° 142, 2<sup>e</sup> trimestre, pp. 113-130.

DONZELOT Jacques et EPSTEIN Renaud (2006), « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n° 326, juillet, pp. 5-34.

DUTHEIL Nathalie (2002), « L'action sociale des communes. Premiers résultats », *DREES études et résultats*, n° 195, octobre.

DUTHEIL Nathalie (2004), « L'action sociale des communes de 5 000 habitants à moins de 200 000 habitants », *DREES études et résultats*, n° 307, avril.

FOUREL Christophe et MALOCHET Guillaume (2013), *Les Politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Rapports et documents de la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS), février.

GOURVIL Jean-Marie et KAISER Michel (sous la dir. de) (2013), *Se Former au développement social local*, Paris, Dunod.

HAVETTE Sophie, MOLIÈRE Éric et MORICEAU Caroline (2014), « L'action sociale facultative des communes et des intercommunalités », *Dossiers solidarité et santé – DREES*, septembre.

JACQUIER Claude et MANSANTI Dominique (2005), « Le développement social local. Les acteurs, les outils, les métiers », *Les Dossiers d'études de la CAF*, n° 70, juillet, pp. 1-70.

LADSOUS Jacques (2005), *L'Action sociale aujourd'hui*, Toulouse, Érès (1<sup>re</sup> éd. : 2004).

LAFORE Robert (sous la dir. de) (2010), « Comment fabriquer une politique sociale ? », *Informations sociales*, n° 157, janvier-février.

LECA Jean (2012), « L'état entre politics, policies et polity. Ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, n° 1, 1<sup>er</sup> trimestre, pp. 59-82.

LESQUEL Emmanuelle (2014), « Trois cultures réunies autour d'un projet d'action sociale », *La Gazette des communes*, n° 2230, juillet, pp. 34-35.

LÖCHEN Valérie (2010), *Comprendre les politiques d'action social*, Paris, Dunod (1<sup>re</sup> éd. : 2000).

MULLER Béatrice (2010), *Action publique, action sociale. Les questionnements des politiques, des chercheurs et des professionnels*, Paris, L'Harmattan.

MULLER Pierre (2010), *Les Politiques publiques*, Paris, PUF (1<sup>re</sup> éd. : 1990).

NAVÈS Pierre et DAFALVARD Hervé (2006), *Économie politique de l'action sociale*, Paris, Dunod.

PALIER Bruno et BONOLI Giuliano (1999), « Phénomène de *Path Dependence* et réforme des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 3, mai-juin, pp. 399-420.

PAPADOPOULOS Yannis (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

SANCHEZ Jean-Louis (2007), « Développement social local : Les voies de l'action au service du changement », *Les Cahiers de l'ODAS*, juin, pp. 1-23.

SANCHEZ Jean-Louis (2014), « Le développement social pour tous ceux qui n'y croient pas », *Journal de l'action sociale*, n° 187, février, pp. 32-35.

WACHTER Serge (1995), *La Ville contre l'État ?*, Montpellier, Géographiques Reclus.

WACHTER Serge (1998), *Économie politique de la ville. Les politiques territoriales en question*, Paris, L'Harmattan.

WACHTER Serge (sous la dir. de) (1989), *Politiques publiques et territoires*, Paris, L'Harmattan.

## **Travail social et intervention**

ABBALÉA François (1996), « Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux », *Recherches et prévisions*, n° 44, juin, pp. 11-22.

ASSOCIATION NATIONALE DES ASSISTANTS DE SERVICE SOCIAL (ANAS) (2014), « États généraux du travail social : l'ANAS dénonce des travaux à marche forcée et l'absence d'une réelle concertation », *ASH*, n° 2849, février, pp. 34-37.

ASSOCIATION NATIONALE DES ASSISTANTS DE SERVICE SOCIAL (ANAS) (2015), *Politiques publiques et population : le travail social créateur de cohésion ?*, Paris, Presses de l'EHESP.

ASTIER Isabelle (2007), *Les Nouvelles Règles du social*, Paris, PUF.

ASTIER Isabelle (2010), *Sociologie du social et de l'intervention sociale*, Paris, Armand Colin.

AUTÈS Michel (1992), *Travail social et pauvreté*, Paris, Syros-Alternatives.

AUTÈS Michel (2010), *Les Paradoxes du travail social*, Paris, Dunod (1<sup>re</sup> éd. : 1999).

BAUMAN Zygmunt (2006), *La Vie liquide*, trad. fr., Rodez, Le Rouergue/Chambon (1<sup>re</sup> éd. en allemand : 1998).

BONNET Alice *et al.* (2014), *Du Travailleur social au travail social dans les collectivités*, Rapport du CNFPT, septembre.

BUREAU Antoine et LANGLET Marianne (2016), « Mal au travail social », *Lien social*, n° 1180, mars, pp. 25-29.

CHAUVIÈRE Michel (2004), *Le Travail social dans l'action publique : sociologie d'une qualification controversée*, Paris, Dunod.

CHAUVIÈRE Michel (2005), « Les professions du social : compétences ou qualifications ? », in ION Jacques (sous la dir. de), *Le Travail social en débat(s)*, Paris, La Découverte, pp. 119-135.

CHOPART Jean-Noël (sous la dir. de) (2000), *Les Mutations du travail social. Dynamique d'un champ professionnel*, Paris, Dunod.

DARTIGUENAVE Jean-Yves (2010), *Pour une sociologie du travail social*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

DAUPHIN Sandrine (2009), « Le travail social : de quoi parle-t-on ? », *Informations sociales*, n° 152, mars-avril, pp. 8-10.

DUBAR Claude et TRIPIER Pierre (2005), *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin (1<sup>re</sup> éd. : 1998).

DUBET François (2002), *Le Déclin de l'institution*, Paris, Seuil.

FERRÉOL Gilles, LAFFORT Bruno et PAGÈS Alexandre (sous la dir. de) (2014), *L'Intervention sociale en débats. Nouveaux métiers, nouvelles compétences ?*, Bruxelles, Intercommunications.

FOURDRIGNIER Marc *et al.* (1998), *Recompositions du travail social et structurations de l'intervention sociale*, Rapport final du Programme "Observer les emplois et les qualifications des professions de l'intervention sociale, Département de Seine-et-Marne, juillet.

HARDY Jean-Pierre, LHUILLIER Jean-Marc et THÉVENET Amédée (2010), *L'Aide sociale aujourd'hui*, Paris, ESF (1<sup>re</sup> éd. : 1971).

ION Jacques (1990), *Le Travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Dunod.

ION Jacques (2006), *Le Travail social au singulier. La fin du travail social ?*, Paris, Dunod (1<sup>re</sup> éd. : 1998).

LAFORE Robert (2009), « Le travail social à l'épreuve d'un environnement institutionnel en recomposition », *Informations sociales*, n° 152, mars-avril, pp. 14-22.

LAFORE Robert (2014), « Formations au travail social : les grandes manœuvres », *ASH*, n° 2889, décembre, p. 34.

MURAMATSU Kenjiro (2014), « L'insertion par le travail agricole : une "pépinière" pour réinventer l'autonomie et la solidarité », in FERRÉOL Gilles, LAFFORT Bruno et PAGÈS Alexandre (sous la dir. de) (2014), *L'Intervention sociale... op. cit.*, pp. 155-167.

PAGÈS Alexandre (sous la dir. de) (2014), *L'Intervention sociale en milieu rural. Le point de vue des professionnels*, CNAF, janvier.

## **Territoires et proximité**

AUTÈS Michel (1995), « Le sens du territoire », *Recherches et prévisions*, n° 39, mars, pp. 57-71.

AUTÈS Michel (2003), *Les Questions liées au territoire : territoires et gouvernementalité*, Séminaires de Michel Autès – Expérimentation nationale des sociaux de territoire, 4<sup>e</sup> trimestre.

AUTÈS Michel (2005 a), « Proximité et démocratie. Une adéquation incertaine », *Informations sociales*, n° 121, janvier-février, pp. 45-55.

AUTÈS Michel (2005 b), « Territoires et subjectivités : les nouveaux défis de l'action sociale », *Recherches et prévisions*, n° 81, septembre, pp. 9-17.

BEHAR Daniel (1997), « Le territoire et la nouvelle question sociale : incertitude des politiques publiques », *Quaderni*, n° 34, hiver, pp. 81-92.

DIDIER Rodolphe (2007), « Temporalités périurbaines : des navettes pendulaires à la fluidité et au conflit », *Espace, populations, sociétés*, n° 2-3, décembre, pp. 305-316.

DI MÉO Guy (2014), *Introduction à la géographie sociale*, Paris, Armand Colin.

FAURE Alain et DOUILLET Anne-Cécile (sous la dir. de) (2005), *L'Action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

GUMUCHIAN Hervé (sous la dir. de) (2003), *Les Acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos.

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS) (2002), *Politiques sociales de l'État et territoires*, Rapport annuel, Paris.

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS) (2005), *L'Intervention sociale, un travail de proximité*, Rapport annuel, Paris.

LA MACHE Denis (2008), « Des mondes à soi. Pour une ethnologie des territoires du quotidien en HLM », *Strates*, n° 14, mars, pp. 55-68 [en ligne].

LEFEBVRE Rémi (2000), « Rhétorique de la proximité et "crise de la représentation" », *Cahiers lillois d'Économie et de Sociologie*, n° 35-36, 1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> semestre, pp. 111-132.

MOINE Alexandre (2007), *Le Territoire : comment observer un système complexe*, Paris, L'Harmattan.

MOINE Alexandre (2015), *L'Action sociale : un enjeu de territoire ?*, Communication lors des 38<sup>e</sup> Rencontres de l'ANCCAS, Pau, 11 juin.

MOINE Alexandre et SORITA Nathalie (2015), *Travail social et territoire. Concept, méthode et outils*, Rennes, Presses de l'EHESP.

MULLER Pierre (1996), « Des territoires à construire », in GUERIN Chantal et ALBERTO PEREZ Jaïmé (sous la dir. de), *Les Territoires de l'insertion*, Paris, L'Harmattan, pp. 150-165.

OTHELET Axel (2011), « Perspective sociopolitique pour le travail social et stratégie politique de la formation », in NOGUÈS Henri, MOLINA Yves et ROUZEAU Michel (sous la dir. de), *Le Travail social et ses formations à l'épreuve des territoires*, Paris, Presses de l'EHESP, pp. 115-130.

PALIER Bruno (1998), « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et management public*, vol. 16, n° 3, 3<sup>e</sup> trimestre, pp. 13-41.

## **Cohésion et lien social**

AVENEL Cyprien (2014), « La "cohésion sociale" : de quoi parle-t-on ? », in GUÉGUEN Jean-Yves (sous la dir. de), 2015. *Objectif : Autonomie*, Paris, Dunod, pp. 119-136.

CASTEL Robert (1990), « Le roman de la désaffiliation. À propos de *Tristan et Iseut* », *Le Débat*, n° 61, juillet-août, p. 155-167.



CASTEL Robert (2008), « La citoyenneté sociale menacée », *Cités*, n° 35, 3<sup>e</sup> trimestre, pp. 133-141.

CASTEL Robert (2012), « Repenser l'égalité », *Le Débat*, n° 169, mars-avril, pp. 114-117.

DELEVOYE Jean-Paul (1997), *Cohésion sociale et territoires*, Paris, La Documentation française.

DUVOUX Nicolas (2012), *Le Nouvel Âge de la solidarité*, Paris, Seuil.

GUIBET LAFAYE Caroline (2011), « Cohésion sociale vs. lien social », *Séminaire Cohésion sociale : théories, méthodes et politiques*, EHESS, 17 janvier 2011.

Lettre du Premier ministre Manuel Valls aux Préfets (2015), « *Renforcement de la territorialisation du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale* », 16 juillet.

MOLINIER Pascale, LAUGIER Sandra et PAPERMAN Patricia (2009), *Qu'est-ce que le care ?*, Paris, Payot.

PAUGAM Serge (2005), *Les Formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF.

PAUGAM Serge (2009), *La Disqualification sociale*, Paris, PUF (1<sup>re</sup> éd. : 1991).

PAUGAM Serge (2013), *Le Lien social*, Paris, PUF.

PAUGAM Serge (2015 a), *Vivre ensemble dans un monde incertain*, La Tour d'Aigues, L'Aube.

PAUGAM Serge (2015 b), *Isolement et délitement des liens sociaux. Enquête dans l'agglomération de Strasbourg*, Paris, ERIS.

PAUGAM Serge (sous la dir. de) (2007), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF.

RENARD Didier (1988), « Une définition institutionnelle du lien social : la question du domicile de secours », *Revue française de science politique*, vol. 38, n° 3, juin, pp. 370-386.

SANCHEZ Jean-Louis (sous la dir. de) (2013), *Les Villes et le lien social*, Paris, Les Cahiers de l'ODAS.

SARFATI Jean-Jacques (2012), « Égalité, demi-leurre et éthique en acte de la gouvernance », *Le Philosophoire*, n° 37, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 55-66.

## **Décentralisation et déconcentration**

AUBY Jean-Bernard (2013), « Le système français de décentralisation en matière sociale : un état des lieux », in FOUREL Christophe et MALOCHET Guillaume, *Les Politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Rapports et documents de la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS), février, pp. 285-288.

BORGETTO Michel (2014), « La décentralisation du social (toujours) en débat », *TSA*, n° 52, mai, p. 54.

FORRAY Jean-Baptiste (2014), « Réforme territoriale : supprimer le département, et après ? », *La Gazette des communes*, avril [En ligne].

FRINAULT Thomas et LE SAOUT Rémy (2011), « Communes, intercommunalités et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 4<sup>e</sup> trimestre, pp. 114-131.

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS) (2007), *Les Politiques sociales décentralisées*, Rapport annuel, Paris.

JANVIER Guy (2013), « Bilan de trente ans de décentralisation en matière sociale », in FOUREL Christophe et MALOCHET Guillaume, *Les Politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Rapports et documents de la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS), février, pp. 273-284.

JOBERT Bruno et MULLER Pierre (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

JOLLY Jean-François (2008), *Régir le territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie*, Paris, L'Harmattan.

LAFORE Robert (2004), « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du département providence », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 4<sup>e</sup> trimestre, pp. 17-34.

LAFORE Robert (2014), « *Big Bang territorial : questions cachées* », *ASH*, n° 2857, avril, pp. 30-31.

LEBRETON Claudy et LEBOITEUX Dominique (2014), « Les Départements sont-ils irremplaçables ? », *La Gazette Santé-Social*, n° 104, mars, pp. 14-15.

LE MENN Jacky et MILON Alain (2014), *Les Agences régionales de santé : une innovation majeure, un déficit de confiance*, Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, rapport n° 400, février.

PINTE Étienne (2013), « En finir avec l'enchevêtrement des compétences », in FOUREL Christophe et MALOCHET Guillaume, *Les Politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Rapports et documents de la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS), février, pp. 300-301.

PALARD Jacques (2001), « Quel(s) bon(s) niveau(x) de représentation à côté des communes ? », *Revue Projet*, n° 265, 1<sup>er</sup> trimestre, pp. 63-70.

### **Incertitude et insécurité sociale**

CASTEL Robert (2003), *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil.

CASTEL Robert (2009), « Les ambiguïtés de l'intervention sociale face à la montée des incertitudes », *Informations sociales*, n° 152, mars-avril, pp. 24-29.

CASTEL Robert (2013), *La Montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil (1<sup>re</sup> éd. : 2009).

CASTEL Robert et DUVOUX Nicolas (2013), *L'Avenir de la solidarité*, Paris, PUF.

KOKOREFF Michel et RODRIGUEZ Jacques (2004), *La France en mutations. Quand l'incertitude fait société*, Paris, Payot.

KRASOVSKY Julie (2016), « Manager dans l'incertitude », *La Lettre du cadre*, n° 496, mars, pp. 30-36.

## **Histoire et avenir de l'action sociale locale**

BATIFOULIER Philippe (2013), « Les Politiques sociales : quel avenir ? », *Problèmes économiques*, hors-série, n° 4, septembre, pp. 87-94.

BEC Colette (1998), *L'Assistance en démocratie*, Paris, Belin.

BERBERIAN Vanik (2015), « Faut-il supprimer les CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants ? », *La Gazette Santé-Social*, n° 117, avril, p. 16-17.

BIRAND Iris (2014), « Réforme territoriale : quel avenir pour l'action sociale ? », *TSA*, n° 54, juillet/août, pp. 10-12.

BORDERIE Alain (2006), *Combattre l'exclusion. Des Bureaux de bienfaisance aux CCAS, une histoire de l'action sociale de proximité*, Paris, Éditions Public Histoire (EPH).

BORRAZ Olivier (1998), *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

BOUTET Annabelle (2003), *Contractualisation territoriale, capitalisation bibliographique. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, rapport de la DATAR, Paris, septembre.

CASTEL Robert (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

GEREMEK Bronislaw (1987), *La Potence ou la pitié*, Paris, Gallimard (1<sup>re</sup> éd. en italien : 1986).

LENOIR René (1989), *Les Exclus. Un Français sur dix*, Paris, Seuil (1<sup>re</sup> éd. : 1974).

MANCHEC Gildas (2014), « L'avenir incertain des CCAS », in GUÉGUEN Jean-Yves (sous la dir. de), *2015. Objectif : Autonomie*, Paris, Dunod, pp. 107-118.

ROSANVALLON Pierre (1995), *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil.

## Intercommunalité sociale

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (AdCF) (2010), *L'Action sociale intercommunale. Enjeux, réalités et perspectives d'évolution*, septembre, Paris, Étude AdCF.

AdCF (2015), *Intercommunalité et développement social*, Rapport interne, mai.

BARON Alexis (2014), « Vive la sociale... intercommunale », *La Lettre du cadre*, n° 480, août/septembre, pp. 70-73.

BOULAY Floriane (2010), *Quel avenir pour l'action sociale intercommunale ?*, AdCF [en ligne].

BRAEMER Nicolas (2014), « Vive l'action sociale intercommunale », *La Lettre du cadre* [en ligne].

CAURET Loïc et CHÉREAU Antoine (2015), « Intercommunalité et développement social », *Rapport de l'ADCF*, mai.

DOMENACH Jacqueline et FAURE Étienne (2016), « Action sociale d'intérêt communautaire et CIAS : les incidences de la loi NOTRE », *Compte rendu de la réunion téléphonique du 20 janvier, Mairie-Conseils*.

DOMENACH Jacqueline, FAURE Étienne *et al.* (2016), « Fusion d'EPCI : le devenir des CIAS et des compétences intercommunales d'action sociale », document d'information de Mairie-conseils, juillet [en ligne].

GOURAULT Jacqueline (2015), « Réforme territoriale, loi NOTRe... Et maintenant ? », *Intervention à l'UNCCAS*, 29 septembre, Paris.

GUIHOMAT Denis (2016), « Nous ne sommes pas là pour faire de la résistance mais pour aller de l'avant, innover », Entretien mené par Laurent Thoviste, *La Gazette Santé Social*, n° 128, avril, p. 12.

HODARA Céline (2016), « Réforme territoriale. Le centre communal d'action sociale et la loi "Notre" », *La Gazette des communes*, n° 2311, avril, pp. 58-60.

KERROUCHE Éric (2005), « Intercommunalités et action sociale. Entre renouvellement et sédimentation », *Informations sociales*, n° 121, janvier-février, pp. 76-85.

MAIRIE-CONSEILS (2016), *Fusion d'EPCI : le devenir des CIAS et des compétences intercommunales d'action sociale. Questions/réponses majeures* [en ligne].

SANCHEZ Jean-Louis et MARTINAUX Joëlle (2015), « L'intercommunalité sociale face au défi de l'intercommunalité », *La Gazette Santé Social*, n° 122, octobre, pp. 20-21.

## **Management, organisation et gestion publique**

AUTISSIER David et WACHEUX Frédéric (2007), *Manager par le sens. Les clés de l'implication au travail*, Paris, Eyrolles.

BARTOLI Annie et BLATRIX Cécile (2015), *Le Management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*, Paris, Dunod (1<sup>re</sup> éd. : 1997).

CHAFFAUT Gilles du (2016), « Les paradoxes du management territorial », *La Lettre du cadre territorial*, n° 497, avril, pp. 38-40.

CHAPPOZ Yves (2008), « Les politiques contractuelles de développement territorial et le jeu des acteurs », in HURON David et SPINDLER Jacques (sous la dir. de), *Le Management public en mutation*, Paris, L'Harmattan, pp. 223-237.

CHAUVIÈRE Michel (2005), « Les cadres et directeurs au cœur d'une mêlée normative », in GUAQUÈRE Daniel et CORNIÈRE Hélène (sous la dir. de), *Être directeur en action sociale aujourd'hui. Quels enjeux ?*, Paris, ANDESI-ESF, pp. 163-183.

CHAUVIÈRE Michel (2009), « Qu'est-ce que la "chalandisation" ? », *Informations sociales*, n° 152, mars-avril, pp. 128-134.

COUTURIER Yves, GAGNON Dominique et CARRIER Sébastien (2009), « Management des conduites professionnelles par les résultats probants de la recherche. Une analyse critique », *Criminologie*, vol. 42, n° 1, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 185-199.

CROZIER Michel (2000 a), *À quoi sert la sociologie des organisations ?*, Tome 1, Paris, Seli Arslan.

CROZIER Michel (2000 b), *À quoi sert la sociologie des organisations ?*, Tome 2, Paris, Seli Arslan.

CROZIER Michel et FRIEDBERG Ehrard (1981), *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil (1<sup>re</sup> éd. : 1977).

DJOULDEM Mohamed (1996), « L'expertise et la contractualisation des politiques publiques locales », *Pôle Sud*, n° 4, mai, pp. 65-76.

FOUCAULD Jean-Baptiste de et PIVETEAU Denis (2000), *Une Société en quête de sens*, Paris, Odile Jacob (1<sup>re</sup> éd. : 1995).

GAULEJAC Vincent de (2005), *La Société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris, Seuil.

GAULEJAC Vincent de (2006), « La part maudite du management : l'idéologie gestionnaire », *Empan*, n° 61, 1<sup>er</sup> trimestre, pp. 30-35.

GAULEJAC Vincent de (2011), *Travail, les raisons de la colère*, Paris, Seuil.

GOURGUES Guillaume (2012), « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », *Socio-logos*, n° 7, mars [En ligne].

JETTÉ Christian et GOYETTE Martin (2010), « Pratiques sociales et pratiques managériales : des convergences possibles ? », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, n° 2, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 25-34.

MARCH James (1991), « Exploration and exploitation in organizational learning », *INFORMS*, vol. 2, n° 1, février, pp. 71-87.

MARCIANO Paul et BENADIBA Moïse (2007), « Temps et espace interstitiels : dans un hôpital de jour pour enfants », *VST – Vie social et Traitements*, n° 95, 3<sup>e</sup> trimestre, pp. 79-89.

MERRIEN François-Xavier (1999), « La nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Lien social et politique*, n° 41, printemps, pp. 95-103.

MERRIEN François-Xavier, PARCHET Raphaël et KERNEN Antoine (2005), *L'État social. Une perspective internationale*, Paris, Armand Colin.

MORIN Edgar (1973), « Nouveaux courants dans l'étude des communications de masse », in BALLE Francis et PADIOLEAU Jean-Gustave (sous la dir. de), *Sociologie de l'information. Textes fondamentaux*, Paris, Larousse, pp. 97-122.

NIOCHE Jean-Pierre (1982), « Science administrative, management public et analyse des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, vol. 24, n° 4, octobre-décembre, pp. 9-23.

OGIEN Albert (2013), *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du service public*, Paris, Quae.

ROSANVALLON Pierre (1981), *La Crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.

SAINSAULIEU Renaud (2014), *L'Identité au travail. Les effets culturels de l'organisation*, Paris, Presses de Sciences Po.

SCIEUR Philippe (2008), *Sociologie des organisations. Introduction à l'analyse de l'action collective organisée*, Paris, Armand Colin (1<sup>re</sup> éd. : 2005).

VÉRITÉ Catherine (sous la dir. de) (2011), « Le management du social », *Informations sociales*, n° 167, septembre-octobre.

VIELLE Pascale, POCHET Philippe et CASSIERS Isabelle (sous la dir. de) (2006), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE (1<sup>re</sup> éd. : 2005).

### **Conflit, régulation, transaction et médiation**

AUTÈS Michel (2002) « Vers de nouvelles régulations politiques de la question sociale », *Déviance et Société*, n° 26, avril-juin, pp. 183-193.

BLANC Maurice (2009 a), « La transaction sociale : genèse et fécondité », *Pensée plurielle*, n° 20, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 25-36.

BLANC Maurice (2009 b), « L'avenir de la sociologie de la transaction sociale. Réponse à Bernard Fusulier et Nicolas Marquis », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 40, n° 2, 2<sup>e</sup> semestre, pp. 125-139.

CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, janvier-mars, pp. 3-32.



DARTIGUENAVE Jean-Yves et QUENTEL Jean-Claude (2016), « Médiation, négociation, régulation », in FERRÉOL Gilles (sous la dir. de), *Médiations et régulations*, Bruxelles, EME, pp. 33-41.

FERRÉOL Gilles (sous la dir. de) (2016), *Médiations et régulations*, Bruxelles, EME.

FUSULIER Bernard et MARQUIS Nicolas (2008), « La notion de transaction sociale à l'épreuve du temps », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 39, n° 2, 2<sup>e</sup> semestre, pp. 3-21.

GAGNEPAIN Jean (1993), *Leçons d'introduction à la théorie de la médiation*, Louvain, Peeters.

KLEIN Tristan (sous la dir. de) (2013), « Crises et politiques sociales », *Informations sociales*, n° 180, novembre-décembre.

LYET Philippe (2012), « L'innovation incertaine des collaborations interorganisationnelles », *Socio-logos*, n° 7 [en ligne].

LYET Philippe (2014), « Penser les hybridations du travail social », in FERRÉOL Gilles, LAFFORT Bruno et PAGÈS Alexandre (sous la dir. de), *L'Intervention sociale en débats. Nouveaux métiers, nouvelles compétences ?*, Bruxelles, Intercommunications, pp. 43-59.

REYNAUD Jean-Daniel (1999), *Le Conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octarès (1<sup>re</sup> éd. : 1995).

SIMMEL Georg (1988), *La Tragédie de la culture et autres essais*, trad. fr., Paris, Rivages (1<sup>re</sup> éd. en allemand : 1911).

SIMMEL Georg (1995), *Le Conflit*, trad. fr., Paris, Poche (1<sup>re</sup> éd. en allemand : 1912).

STRAUSS Anselm (1992), *La Trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, trad. fr., Paris, L'Harmattan (1<sup>re</sup> éd. en anglais : 1961).

## **Sociologie appliquée, recherches-actions, CIFRE**

BARBIER René et FOURCADE François (2008), « Efficacité, éthique et méthodologie dans la recherche-action existentielle », *AECSE – Colloque Efficacité, éthique et équité en Éducation*, 19, 20 et 21 novembre, Université de Rennes 2.

BURAWOY Michael (2009), « Pour la sociologie publique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 176-177, 1<sup>er</sup> trimestre, pp. 121-144.

CABÉ Marie-Hélène et ROBERT-TANGUY Philippe (2008), « L'intervention sociologique : (re)donner du sens à des pratiques gestionnaires », *Sociologies pratiques*, n° 16, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 39-54.

GAGLIO Gérald (2008), « En quoi une thèse CIFRE en sociologie forme au métier de sociologue ? Une hypothèse pour ouvrir le débat », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, n° 3 [En ligne].

MATYJASIK Nicolas (2015), « Muscler la fabrique de l'action publique », *M3 – Société urbaine et action publique*, n° 9, printemps/été, pp. 59-61.

NEGURA Lilian (sous la dir. de) (2016), *L'Intervention en sciences humaines. L'importance des représentations*, Laval, Presses universitaires de Laval.

OULD-FERHADT Laurence *et al.* (2008), « Sociologue dans une collectivité territoriale, pour quoi faire ? », *Sociologies pratiques*, n° 16, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 63-78.

SCHNAPPER Dominique (2010), *La Démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Paris, Gallimard (1<sup>re</sup> éd. : 2002).

SCHNAPPER Dominique (2011), « L'expérience-enquête au Conseil constitutionnel. Réflexion sur la méthode », *Sociologie*, vol. 2, n° 3, janvier [en ligne].

UHALDE Marc (sous la dir. de) (2001), *L'Intervention sociologique en entreprise. De la crise à la régulation sociale*, Paris, Desclée de Brouwer.

UHALDE Marc (2008), « L'instrumentalisation de la sociologie en situation d'intervention, analyse critique d'une notion ordinaire », *Sociologies pratiques*, n° 16, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 95-113.

VERPRAET Jean (1997), *Trente ans de recherches sociales. Expériences de développement local*, Paris, L'Harmattan.

WIEVIORKA Michel et HINAULT Anne-Claude (2008), « Sociologue dans le débat public », *Sociologies pratiques*, n° 16, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 7-12.

## **Sociologie fondamentale et méthodologie**

BOUDON Raymond (1971), *La Crise de la sociologie*, Genève, Droz.

DURKHEIM Émile (1967), *De la division du travail social*, Paris, PUF (1<sup>re</sup> éd. : 1893).

ELIAS Norbert (1996), *Engagement et distanciation*, trad. fr., Paris, Agora (1<sup>re</sup> éd. en allemand : 1983).

FERRÉOL Gilles et DEUBEL Philippe (1993), *Méthodologie des sciences sociales*, Paris, Armand Colin.

FERRÉOL Gilles et JUCQUOIS Guy (2010), *Dictionnaire de l'altérité et des relations interculturelles*, Paris, Armand Colin (1<sup>re</sup> éd. : 2003).

FERRÉOL Gilles (sous la dir. de) (2004), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Armand Colin (1<sup>re</sup> éd. : 1991).

FOUCAULT Michel (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard.

GAGNEPAIN Jean (1995), *Du Vouloir dire. Traité d'épistémologie des sciences humaines*, tome III, Bruxelles, De Boeck.

GIDDENS Anthony (2005), *La Constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, trad. fr., Paris, PUF (1<sup>re</sup> éd. en anglais : 1987).

HABERMAS Jürgen (1987), *Théorie de l'agir communicationnel*, trad. fr., tome 1, Paris, Fayard (1<sup>re</sup> éd. en allemand : 1981).

STRAUSS Anselm et CORBIN Juliet (2004), *Les Fondements de la recherche qualitative. Techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*, Fribourg, Academic Press Fribourg (1<sup>re</sup> éd. en anglais : 1990).

TÖNNIES Ferdinand (2010), *Communauté et société. Catégories fondamentales de la sociologie pure*, trad. fr., Paris, PUF (1<sup>re</sup> éd. en allemand : 1922).

VAN CAMPENHOUDT Luc et QUIVY Raymond (2011), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod (1<sup>re</sup> éd. : 1995).

WEBER Max (1995), *Économie et société*, trad. fr., Paris, Plon (1<sup>re</sup> éd. en allemand : 1921).

WEBER Max (2003), *Le Savant et le politique*, trad. fr., Paris, La Découverte (1<sup>re</sup> éd. en allemand : 1919).

WEBER Max (2013), *La Domination*, trad. fr., Paris, La Découverte (1<sup>re</sup> éd. en allemand : 1914).

### **Littérature professionnelle**

ACTUALITÉS SOCIALES HEBDOMADAIRES (2016), *Le Guide ASH de l'action sociale. Barème chiffré*, Paris, Wolters Kluwer.

ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (2015), « La compétence action sociale des communautés », *Éléments statistiques*, juin.

AUBER Emmanuel et CERVELLE Delphine (2012), *Les Collectivités territoriales*, Paris, Sedes (1<sup>re</sup> éd. : 2010).

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (2010), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses Sciences Po (1<sup>re</sup> éd. : 2004).

CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE (CNSA) (2010), *Nouvelle procédure d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux par appels à projets*, dépliant [en ligne].

CARASSUS David (2015), *Le CCAS coordonnateur des acteurs du territoire ?*, Communication lors des 38<sup>e</sup> Rencontres de l'ANCCAS, Pau, 11 juin.

DREYFUS Bernard (sous la dir. de) (2011), *Vademecum des collectivités territoriales*, Paris, Éditions Arnaud Franel (1<sup>re</sup> éd. : 2001).

DREYFUS Françoise (1997), *Les Institutions politiques et administratives de la France*, Paris, Économica.

DEWEINE Cassandre *et al.* (2014), *Le Personnel au sein des CCAS/CIAS : profil des agents et spécificités de l'environnement de travail*, Paris, Publications UNCCAS.

FAURE Alain (2011), « Action publique territoriale », in PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien et COLE Alistair (sous la dir. de), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, pp. 27-28.

LA 27<sup>e</sup> RÉGION (2010), *Design des politiques publiques*, Paris, La Documentation française.

LA 27<sup>e</sup> RÉGION (2015), *Chantiers ouverts au public*, Paris, La Documentation française.

LANDOT Éric (2010), « Demain, des élus plus pros », *La Lettre du cadre territorial*, n° 393, janvier, p. 21.

LÖCHEN Valérie (2010), *Comprendre les politiques d'action sociale*, Paris, Dunod (1<sup>re</sup> éd. : 2007).

LÖCHEN Valérie (2016), *Comprendre les politiques sociales*, Paris, Dunod (1<sup>re</sup> éd. : 2011).

MALLET Marie, CASTEL Maela et BOUREAU Juliette (2015), « L'élection de domicile pratiquée par les CCAS », *Enquêtes et observation sociale*, n° 8, avril.

MALVY Martin et LAMBERT Alain (2014), *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Drees, avril.

MARTIN Laure (2015), « Analyse des besoins sociaux : outil de gestion ou exigence démocratique ? », *La Gazette Santé-Social*, n° 116, mars, pp. 19-25.

ORGANISME DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE) (2007), *Rapport annuel de 2007* [en ligne].

PAUTET Claude (2012), « Petit guide de survie à l'usage des cadres travaillant avec des élus », *La Lettre du cadre territorial*, n° 437, février, pp. 14-18.

SANCHEZ Jean-Louis (1997), *Pouvoirs locaux : vers une nouvelle réponse sociale*, Paris, Les Cahiers de l'ODAS.

UNION NATIONALE DES CENTRES COMMUNAUX D'ACTION SOCIALE (UNCCAS) (2015), *Les Vice-présidents de CCAS/CIAS au cœur de l'organisation de l'établissement public*, Paris, janvier.

UNION NATIONALE DES CENTRES COMMUNAUX D'ACTION SOCIALE (2009), *Comprendre l'analyse des besoins sociaux, ses enjeux, sa méthodologie*, Paris, Les Indispensables de l'action sociale.

### **Autres documentations**

CCAS DE BESANÇON (2011), *Bilan d'activité*, Production interne.

CCAS DE BESANÇON (2013), *Bilan d'activité*, Production interne.

CCAS DE BESANÇON (2014), *Bilan d'activité*, Production interne.

CCAS DE BESANÇON (2016), *Délibération n° 3 du 10 février 2016 : Projet social du CCAS 2015-2020*.

CCAS DE BESANÇON (2016), *Délibération n° 4 du 10 février 2016 : Convention pluriannuelle Ville-CCAS de Besançon*.

*Code de l'action sociale et des familles*.

*Code général des collectivités territoriales*.

CONSEIL GÉNÉRAL DU DOUBS (2013), *Solidaires au service de l'autonomie de tous*, Schéma directeur d'organisation sociale et médico-sociale.

VILLE DE BESANÇON (2001), *Henri Huot*, Besançon, Imprimerie municipale.

VILLE DE BESANÇON (2013), *Bilan du Pôle Vie sociale et Citoyenneté*.

VILLE DE BESANÇON (2015), *Consultation du personnel*.

VILLE DE BORDEAUX (2015), *Empreinte et mutations. Vers un pacte de cohésion sociale et territoriale.*

VILLE DE GRENOBLE (2015), *Plan stratégique 2015-2020 du CCAS de Grenoble.*

## TABLE DES SIGLES

<b>ABS</b>	Analyse des Besoins sociaux
<b>AdCF</b>	Assemblée des Communautés de France
<b>ADCIFRE SHS</b>	Association des Doctorants CIFRE en SHS
<b>AG</b>	Assemblée générale
<b>AMP</b>	Aide médico-psychologique
<b>ANCCAS</b>	Association nationale des Cadres communaux de l'Action sociale
<b>ANRT</b>	Agence nationale de la Recherche et de la Technologie
<b>APA</b>	Allocation personnalisée d'Autonomie
<b>ARS</b>	Agence régionale de Santé
<b>ASE</b>	Assistant socio-éducatif
<b>ASQ</b>	Antenne sociale de Quartier
<b>AUDAB</b>	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Besançon
<b>BAS</b>	Bureau d'Aide sociale
<b>BVV</b>	<i>Besançon Votre Ville</i> (journal municipal)
<b>C3S</b>	Laboratoire de sociologie "Culture, Sport, Santé, Société"
<b>CA</b>	Conseil d'Administration
<b>CAF</b>	Caisse d'Allocations familiales
<b>CAGB</b>	Communauté d'Agglomération du Grand Besançon
<b>CASF</b>	Code l'Action sociale et des Familles
<b>CCAS</b>	Centre communal d'Action sociale
<b>CD</b>	Conseil départemental
<b>CDD</b>	Contrat à Durée déterminée
<b>CDI</b>	Contrat à Durée indéterminée
<b>CFDT</b>	Confédération française démocratique du Travail
<b>CG</b>	Conseil général
<b>CGT</b>	Confédération générale du Travail
<b>CHAT</b>	Centre des Handicapés au Travail
<b>CHRS</b>	Centre d'Hébergement et de Réinsertion sociale
<b>CIAS</b>	Centre intercommunal d'Action sociale
<b>CIFRE</b>	Convention industrielle de Formation par la Recherche
<b>CLC</b>	Commission locale de Coordination
<b>CLIC</b>	Centre local d'Information et de Coordination
<b>CMS</b>	Centre médico-social
<b>CNFPT</b>	Centre national de la Fonction publique territoriale
<b>COFIL</b>	Comité de pilotage
<b>CPAM</b>	Caisse primaire d'Assurance Maladie
<b>CPOM</b>	Contrats pluriannuels d'Objectifs et de Moyens



<b>DDCSPP</b>	Direction départementale de la Cohésion sociale et de la Protection des Populations
<b>DG</b>	Direction générale
<b>DGAS</b>	Directeur général adjoint des Services
<b>DGCS</b>	Direction générale de la Cohésion sociale
<b>DGS</b>	Directeur général des Services
<b>DIRECCTE</b>	Direction régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
<b>DREAL</b>	Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
<b>DREES</b>	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
<b>DRJSCS</b>	Direction régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale
<b>DSO</b>	Direction des Solidarités
<b>DSU</b>	Dotation de Solidarité urbaine
<b>DVD</b>	Divers droite (parti politique)
<b>DVG</b>	Divers gauche (parti politique)
<b>EELV</b>	Europe Écologie-Les Verts (parti politique)
<b>EPCI</b>	Établissement public de Coopération intercommunale
<b>ESA</b>	État social actif
<b>EPA</b>	Établissement public administratif
<b>ETC</b>	Équivalent Temps complet
<b>FPT</b>	Fonction publique territoriale
<b>GCS</b>	Groupement de Cohésion sociale
<b>GCSMS</b>	Groupement de Coopération sociale et médico-sociale
<b>GEM</b>	Groupe d'Entraide mutuelle
<b>HPST</b>	Loi « Hôpital, Patients, Santé et Territoires »
<b>IEP</b>	Institut d'Études politiques
<b>IGAS</b>	Inspection générale des Affaires sociales
<b>INSEE</b>	Institut national de la Statistique et des Études économiques
<b>IRIS</b>	Ilots regroupés pour l'Information statistique
<b>IRTESS</b>	Institut régional supérieur du Travail éducatif et social
<b>IRTS</b>	Institut régional du Travail social
<b>LETS</b>	École doctorale « Langues, Espaces, Temps, Sociétés »
<b>LHSS</b>	Dispositif Lits Halte Soins Santé
<b>MSG</b>	Minimum social garanti
<b>NBI</b>	Nouvelle Bonification indiciare
<b>NGP</b>	Nouvelle Gestion publique
<b>NOTRe</b>	Loi de Nouvelle Organisation territoriale de la République
<b>OCDE</b>	Organisation de Coopération et de Développement économiques
<b>ODAS</b>	Observatoire de l'Action sociale décentralisée
<b>ODENORE</b>	Observatoire des non-recours aux droits et services
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la Santé

<b>OPTIMA</b>	Observatoire du Pilotage et de l'Innovation managériale locale
<b>OSU</b>	Observatoire socio-urbain
<b>PACTE</b>	Laboratoire pluridisciplinaire « Politiques publiques, Action politique, Territoires »
<b>PMI</b>	Protection maternelle et infantile
<b>PREFAS</b>	Pôle Ressource régional Recherche Formation Action sanitaire et sociale
<b>PVSC</b>	Pôle Vie sociale et Citoyenneté
<b>RH</b>	Ressources humaines
<b>PS</b>	Parti socialiste
<b>RMI</b>	Revenu minimum d'Insertion
<b>RSA</b>	Revenu de Solidarité active
<b>SAAS</b>	Service d'Accueil et d'Accompagnement social
<b>SABE</b>	Service Analyse des Besoins et Évaluation de la Ville de Besançon
<b>SCOP</b>	Société coopérative et participative
<b>SDH</b>	Solidarité Doubs Handicap
<b>SG</b>	Secrétariat général
<b>SIAO</b>	Service intégré d'Accueil et d'Orientation
<b>SSIAD</b>	Service de Soins infirmiers à Domicile
<b>TIC</b>	Technologies de l'Information et de la Communication
<b>TXM</b>	Logiciel de textométrie
<b>UDAF</b>	Union départementale des Associations familiales
<b>UDCCAS</b>	Union départementale des Centres communaux d'Action sociale
<b>UFC</b>	Université de Franche-Comté
<b>UMP</b>	Union pour un Mouvement populaire (aujourd'hui "Les Républicains")
<b>UNBASF</b>	Union nationale des Bureaux de bienfaisance
<b>UNCCAS</b>	Union nationale des Centres communaux d'Action sociale
<b>VADA</b>	Ville amie des Aînés
<b>VP</b>	Vice-président(e)



## TABLE DES FIGURES

<b>Numéro de figure</b>	<b>Nom de la figure</b>	<b>Page</b>
Fig. 1	Carte des quartiers de Besançon	18
Fig. 2	Carte de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, janvier 2015	19
Fig. 3	Organigramme du CCAS au 31 décembre 2014	28
Fig. 4	Carte des ASQ de Besançon, janvier 2015	29
Fig. 5	Tableau de l'évolution des effectifs du CCAS depuis 2012	30
Fig. 6	Origine des recettes de fonctionnement	30
Fig. 7	Répartition des dépenses de fonctionnement par directions	31
Fig. 8	Répartition des dépenses d'investissement par directions	32
Fig. 9	Frise chronologique	149
Fig. 10	Extrait du Compte administratif 2015	154
Fig. 11	Organigramme général des Services de la Ville de Besançon (octobre 2015)	166
Fig. 12	Triangle de la performance	290
Fig. 13	Espace de la pratique réflexive	329
Fig. 14	Nature juridique des compétences des communautés dans le champ social	339
Fig. 15	Principaux freins à la réalisation d'un transfert de compétences	340
Fig. 16	Principales difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la compétence sociale	341
Fig. 17	Schéma d'un système divisionnel	371



## ANNEXES



## LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : FRISE CHRONOLOGIQUE (1972-2016).....	433
ANNEXE II : PHOTO DE LA MAISON DES ŒUVRES DE BIENFAISANCE .....	437
ANNEXE III : LE SIÈGE DU CCAS AUJOURD’HUI .....	439
ANNEXE IV : DÉLIBÉRATION DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE INSTAURANT LE PASSAGE DU BAS EN CCAS .....	441
ANNEXE V : PHOTOS DE LA SALLE DU CONSEIL D’ADMINISTRATION ET DES PERSONNALITÉS AYANT CONCOURU AU PASSAGE DU BAS EN CCAS .....	443
ANNEXE VI : NOTE DE PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE .....	447
ANNEXE VII : NOTE D’ACCOMPAGNEMENT POUR L’ENVOI DU QUESTIONNAIRE .....	449
ANNEXE VIII : QUESTIONNAIRE ENVOYÉ À L’ENSEMBLE DES AGENTS DU CCAS .....	451
ANNEXE IX : CANEVAS D’ENTRETIEN .....	455
ANNEXE X : DEUX ENTRETIENS REPRÉSENTATIFS .....	459
ANNEXE XI : DONNÉES QUANTITATIVES .....	471
ANNEXE XII : RECENSEMENT DE NOS PRODUCTIONS ÉCRITES ET DE NOS INTERVENTIONS ORALES.....	473
ANNEXE XIII : REVUE DE PRESSE CONCERNANT NOTRE RECHERCHE DOCTORALE..	477





## ANNEXE I : Frise chronologique (1972-2016)

*Je remercie le service Documentation du CCAS, et notamment Sandrine Moreau et Edith Delaunay, pour la réalisation de cette frise et la permission qui m'a été faite de l'utiliser et de l'adapter à mon travail.*

*Le premier tableau présente les maires-présidents (en bleu), les adjoints aux affaires sociales-vice-présidents du CCAS (en orange) et les directeurs généraux (en vert).*

*Pour les autres tableaux : les grands "événements" nationaux sont indiqués en rouge ; en noir, les délibérations ayant marqué l'évolution du CCAS.*

Jean-Minjoz		Robert Schwint					Jean-Louis Fousseret					
Henri Huot		Marguerite Vieille-Marchiset	Claude Jeannerot		Jean-Louis Fousseret	Claude Girard	Marie-Guite Dufay		Marie-Noëlle Schoeller		Danielle Dard	
Auguste Ponsot			Rina Dupriet	Claude Koessler		Alain Ananos		Rodolphe Dumoulin		Gildas Manchec	Nans Mollaret	
1972	1977	1989	1992	1995	1997	2001	2006	2007	2011	2012	2014	2016
<p><b>loi 1983-8</b> : Répartition des compétences entre communes</p> <p><b>loi 1986-17</b> : Adaptation de la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences</p> <p><b>loi 1986-29</b> : Création du service départemental d'action sociale</p> <p><b>loi 1986-17</b> : Création des CCAS</p> <p><b>1992</b> : Mise en place de la filière médico-sociale de la FPT</p> <p><b>1995</b> : Transfert du service départemental d'action sociale au président du Conseil général</p> <p><b>loi 2002-2</b> : Réforme l'action sociale et médico-sociale</p> <p><b>loi 2004-809</b> : Le département, chef de file de l'action sociale</p> <p><b>loi 2009-879</b> : Réforme « Hôpital, patients, santé, territoires » (HPST)</p> <p><b>loi 2010-1563</b> : Réforme des collectivités territoriales</p> <p><b>loi n° 2015-991</b> : Loi « NOTRe »</p> <p><b>21/03/1972</b> : Du BAS au CCAS</p> <p><b>13/05/1976</b> : Première restructuration du Centre communal d'Action sociale</p> <p><b>07/10/1977</b> : Deuxième restructuration du CCAS</p> <p><b>06/10/1993</b> : Note d'orientation sur la politique sociale de la ville : « D'une politique sociale à... une politique d'insertion »</p> <p><b>08/11/2001</b> : Transfert du service Petite enfance</p> <p><b>26/04/2002</b> : Orientations du travail social sur les territoires au sein du CCAS</p> <p><b>09/10/2002</b> : Quelle pertinence pour la création d'un CIAS ?</p> <p><b>17/12/2003</b> : Présentation de l'analyse des besoins sociaux, adoptée par le CM du 20/11/2003</p> <p><b>08/12/2004</b> : Mutualisation des TIC de la Ville et du CCAS</p> <p><b>09/12/2005</b> : Rapport « L'accès de tous, aux droits de tous, par la mobilisation de tous : déclouanner les politiques publiques »</p> <p><b>16/09/2014</b> : Transfert de la résidence Le Forum vers la résidence Agora</p> <p><b>04/03/2015</b> : SIAO unique départemental : transfert de la plate-forme 115</p> <p><b>09/12/2015</b> : Contrat local de santé</p> <p><b>10/02/2016</b> : Projet social 2015-2020 : « Être présent, au quotidien, dans une proximité et une réactivité pour répondre aux attentes des habitants, pauvres, âgés, jeunes ou simplement en attente d'un appui pour accéder à leurs droits. »</p>												

	1972	1977	1989	1992	1995	2001	2006	2011	2012	2014	2016	
S A N T É								<b>loi 2009-879 : Réforme « HPST »</b>				
		<i>26/09/1974 : Création d'un service d'hospitalisation à domicile</i>	<i>22/04/1989 : Accès aux soins pour les personnes en situation de précarité</i>	<i>30/06/1992 : Accompagnement santé des défavorisés</i>	<i>28/09/1995 : Aide médicale d'urgence</i>			<i>22/09/2006 : Création d'un groupe d'entraide mutuelle (GEM)</i>	<i>28/10/2008 : Atelier santé ville</i>	<i>02/12/2010 : Lits Halte soins santé</i>	<i>25/11/2011 : Développement de la politique santé/solidarité</i>	
VILLE			<b>1981 : Commission pour le développement social des quartiers</b>	<b>1990 : Création d'un premier ministère de la ville</b>	<b>1994 : Mise en place des contrats de ville</b>							
P E R S O N N E S  Â G É E S								<b>loi 2001-647 : Mise en place de l'Allocation personnalisée d'Autonomie (APA)</b>				
							<b>2004 : Création de l'allocation de solidarité aux Personnes âgées</b>	<b>loi n° 2014-366 : ALUR : obligation d'un SIAO au niveau départemental</b>				
			<i>03/03/1982 : Installation d'un dispositif de télé-alarme chez des personnes âgées ou handicapées</i>	<i>22/09/1983 : Soutien à domicile : création d'une instance de coordination</i>	<i>28/09/1995 : Aide à domicile : des choix à faire</i>	<i>10/06/1997 : Étude sur l'avenir des logements-foyers</i>	<i>19/01/2001 : Esquisse d'une politique municipale du vieillissement</i>	<i>5/07/2001 : Création d'un CLIC, autorisation de principe</i>	<i>13/02/2002 : Avenir des logement-foyers</i>	<i>16/01/2008 : Soutien à domicile mise en œuvre d'une démarche qualité</i>	<i>28/10/2008 : Projet d'une Maison des seniors</i>	<i>01/07/2009 : Aide à domicile : situation du service</i>



**ANNEXE II** : Photo de la Maison des œuvres de bienfaisance, au cœur du Centre-ville de Besançon (47 Grande-Rue)

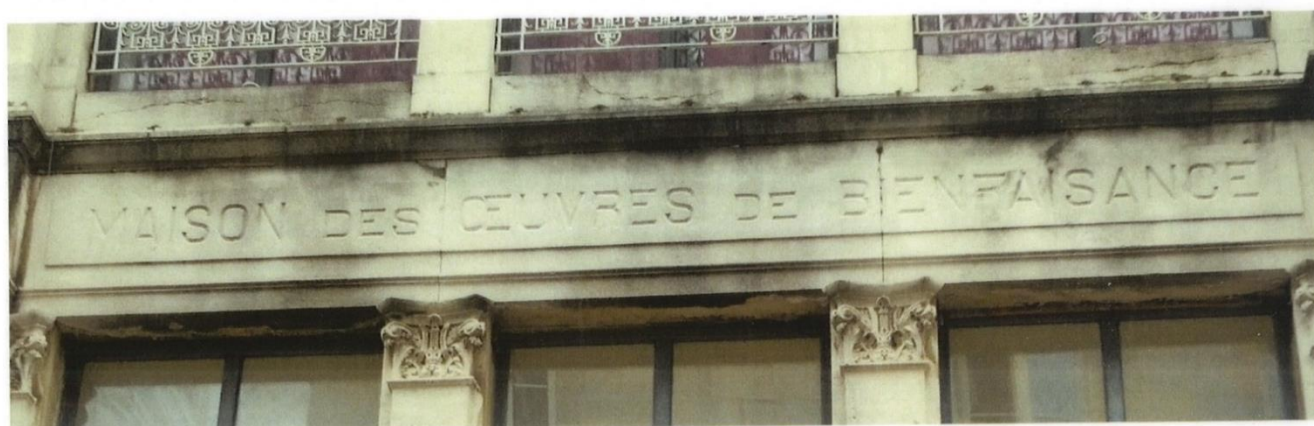
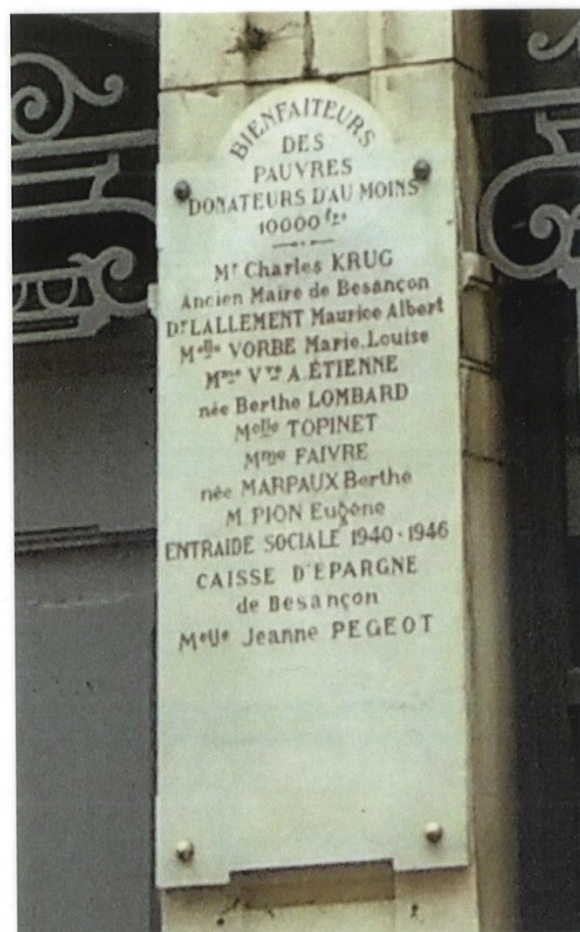


Photo prise par nos soins, le 13 juin 2016.



**ANNEXE III** : Le siège du CCAS aujourd'hui, rue Picasso à Besançon (quartier Planoise)

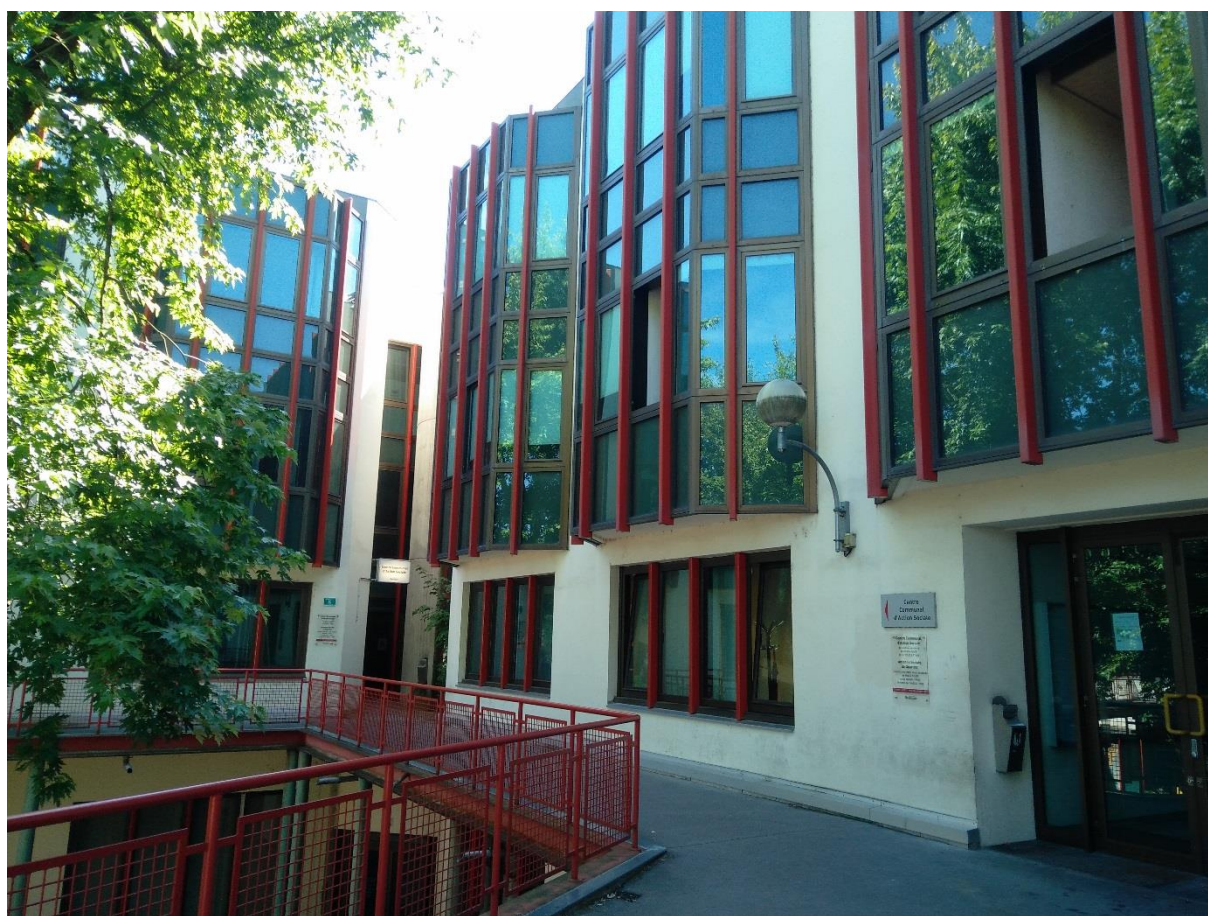


Photo prise par nos soins, le 18 juillet 2016.





## ANNEXE IV : Délibération de la Commission administrative du 21 mars 1972 instaurant le passage du BAS en CCAS

M. HUOT, Adjoint délégué, expose que dès avant la fin du précédent mandat municipal, il était apparu nécessaire de procéder à une refonte générale des services mis en place en 1965. Devenu un véritable centre communal d'Action Sociale, le Bureau d'Aide Sociale avait, à l'évidence, besoin de structures bien adaptées aux tâches à accomplir. Différentes retouches successives avaient été apportées entre 1965 et 1970, mais il était devenu clair qu'il fallait procéder à une analyse approfondie des activités dans une perspective d'une dizaine d'années afin de déterminer :

- 1) les structures à mettre en place progressivement entre 1971 et 1980, c'est-à-dire le cadre du personnel et l'organigramme des services ;
- 2) le planning de recrutement du personnel.

Dès le mois d'avril 1971, il était demandé à l'ensemble du personnel de prendre la responsabilité de faire part de ses critiques et suggestions qui serviraient de base à un premier avant projet de restructuration des services.

Ce sont ces éléments qui ont été repris et discutés lors de la réunion du 15 février dernier, groupant outre l'adjoint délégué, l'Administrateur-Ordonnateur et son adjointe, les cadres administratifs et les assistantes sociales. Résumées ci-dessous, les conclusions de cette séance de travail sont aujourd'hui soumises pour décision à la Commission, qui, dans sa réunion du 7 décembre 1971, avait souhaité avoir à se prononcer dans un délai de 6 mois sur un projet de restructuration du Bureau d'Aide Sociale.

### I - OBSERVATIONS GENERALES SUR LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU SERVICE

#### A - L'INSPIRATION

Plusieurs rapports remis à l'Adjoint délégué, posent en préalable, cette question essentielle. Il s'agit moins d'aide sociale au sens traditionnel, et quelque peu paternaliste du terme, que d'action sociale à caractère promotionnel et éducatif, c'est-à-dire de solidarité fraternelle mise en oeuvre.

Il s'ensuit l'interdiction de juger même en pensée, pour tout travailleur social à quelque niveau de responsabilité qu'il se trouve.

Dans cet ordre d'idées, le vocabulaire ayant son importance, il serait souhaitable, comme le proposait en 1969, au Congrès de la Baule, dans son discours de clôture, le Directeur Général de l'Action Sociale, Monsieur CHARLES, de changer la dénomination de Bureau d'Aide Sociale en "Centre Communal d'Action Sociale".

#### B - LA QUALITE DU SERVICE DU BUREAU D'AIDE SOCIALE

L'inspiration ainsi définie, éclaire les critiques et suggestions essentielles concernant notamment l'accueil et l'insertion du service social dans l'ensemble des structures.

I/ L'accueil : Tous les rapports insistent sur la nécessité de donner au Bureau d'Aide Sociale le "visage de ce qu'il est". "La première impression produite sur un usager est très importante. Elle doit être bonne".  
"L'usager doit avoir le sentiment qu'on s'intéresse spontanément à ses soucis".  
Le maximum de renseignements doit pouvoir être donné dès le bureau d'accueil.

Ce service doit donc être placé sous la responsabilité d'un agent compétent et motivé.

La bonne impression donnée par le service d'accueil ne doit pas être démentie par la suite. D'où la nécessité, pour tous les agents ayant contact avec le public, d'avoir en permanence un comportement affable.

Aucun visiteur, même le plus misérable et le plus dégradé, ne doit pouvoir conserver le souvenir d'un enquêteur inquisiteur ou d'un bureaucrate impatient et bourru.

Le travailleur social n'est pas un fonctionnaire "comme les autres".

## 2/ Intégration du service social dans l'ensemble des structures

La plupart des rapports présentent sur cette importante question, une remarquable convergence. Ils constatent que jusqu'ici le service social n'a pas trouvé sa vraie place, qu'il est comme une greffe mal prise qui ne s'alimente pas aux racines de l'arbre.

Ils concluent à la nécessité de donner aux assistantes sociales (qui sont les seuls agents ayant reçu une formation spécifique préalable) des responsabilités précises dans le fonctionnement de différents services (accueil, animation, réadaptation sociale...).

### II - HORIZON 1980

#### A - QUE SERONT LES TÂCHES DU BUREAU D'AIDE SOCIALE EN 1980 ?

Ces observations essentielles recueillies dans les différents rapports, doivent servir d'éclairage à la refonte des structures. Mais il convient au préalable en prenant pour perspective, "l'Horizon 80", d'analyser ce que seront les tâches du Bureau d'Aide Sociale dans les 9 ou 10 années à venir.

- a) L'aide sociale légale : ne paraît pas appelée à une extension importante en raison :
- des transferts progressifs des charges de l'aide sociale vers les caisses de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales ; (assurance volontaire, allocations logement, allocations aux handicapés) ;
  - du développement des régimes mutualistes qui mettent progressivement les familles modestes à l'abri des grosses dépenses de santé.
- b) L'aide complémentaire aux Personnes Agées : changera de caractère. Les services déjà mis en place assurant les prestations essentielles, l'accent sera mis sur une action plus nuancée, plus humaine, mais plus difficile aussi, nécessitant l'intervention d'un personnel supérieurement qualifié et motivé.
- c) enfin, il apparaît, que l'action sociale familiale est appelée à un développement important.
- au niveau des équipements : centres sociaux et crèches ;
  - au niveau des services : crèches familiales ;
  - lutte contre l'inadaptation sociale des familles (animation et coordination des équipes sociales de quartier).

Un effort persévérant est nécessaire sur ce point essentiel et le Bureau d'Aide Sociale devra se donner les moyens d'agir.

#### d) Évolution du budget et du personnel entre 1971 et 1980

Le budget de fonctionnement étant, en 1972,

- pour les activités propres du Bureau d'Aide Sociale de 5.000.000 F. environ -
- pour les activités gérées par la Ville de 2.500.000 F.  
soit au total : 7.500.000 F.

On peut raisonnablement envisager qu'il sera multiplié par 2 en 1980, en valeur 1972.

D'autre part, l'effectif des agents employés (hors des services généraux) dans les différents établissements étant actuellement :

- pour les activités propres du Bureau d'Aide Sociale de 162
- pour les activités gérées par la Ville de 80  
soit un total de 242

On peut considérer que le personnel nécessaire au fonctionnement de ces services passera aux environs de 1980, à 400 agents au minimum.

#### B - QUELS DEVRONT ÊTRE SES MOYENS :

##### I) Le nouveau cadre :

Le personnel des services généraux, qui compte actuellement 30 agents, devra bien entendu être très étoffé afin de pouvoir faire face à ce développement d'activité - Le tableau figurant en annexe I, indique poste par poste, les emplois qui ont été jugés nécessaires.

L'inspiration en est la suivante :

- mise en place progressive d'un secrétariat général ayant compétence, sous l'autorité du directeur dans les questions concernant le personnel, la documentation, les relations extérieures, les dossiers d'équipement etc...

- les autres services sont individualisés aussi précisément que possible.

- a) comptabilité et gestion ;
- b) aide complémentaire et accueil où les assistantes sociales trouveraient naturellement leur insertion ;
- c) aide légale qui serait en outre chargée du fichier central ;
- d) aide sociale aux familles ;

2) Le planning de recrutement :

Il ne paraît pas possible ni souhaitable, de fixer dès à présent le planning de recrutement année par année, Il semble cependant :

- que les nouveaux services administratifs du Bureau d'Aide Sociale devraient pouvoir fonctionner à effectif complet dans un délai de 5 années, la Commission Administrative définissant annuellement le programme de recrutement ;
- que pour 1972, l'effort en personnel devrait intéresser tout spécialement les services comptabilité et aide Complémentaire qui paraissent avoir actuellement des besoins plus urgents ;

Appelée à se prononcer, la Commission Administrative décide à l'unanimité de suivre les propositions de M. HUOT et d'adopter en conséquence, le cadre des emplois permanents ci-annexé en précisant :

- que le planning de recrutement sera établi chaque année par la Commission Administrative, les emplois à pourvoir en 1972 étant :
  - I rédacteur au service comptabilité ;
  - I assistante sociale au service d'aide complémentaire ;
  - I hôtesse pour ce même service (assistante sociale ou rédactrice).
- que contrairement à la délibération prise par la Commission dans sa séance du 7 décembre 1971 qui se trouve ainsi rapportée, il ne sera pas procédé au recrutement d'un adjoint technique, mais qu'il sera demandé à M. le Maire, de désigner un ingénieur du Service Municipal d'Architecture comme responsable des travaux neufs et d'entretien des établissements gérés ou administrés par le Bureau d'Aide Sociale, ainsi que de l'élaboration de la partie technique des dossiers d'équipements intéressant l'action sociale ;
- que pour ce qui concerne la mensualisation des aides-ménagères, il conviendra de n'accorder cet avantage qu'aux agents ayant fait la preuve de leurs qualités morales et professionnelles et appelés à travailler dans un secteur susceptible d'assurer leur plein emploi effectif ;

Il est enfin décidé de retenir la proposition de M. HUOT concernant le changement d'appellation du Bureau d'Aide Sociale, en "CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE", suivant la suggestion faite en 1969 lors de la clôture du Congrès national de l'U.B.A.S.F., par M. François CHARLES, alors Directeur général de l'Action Sociale au Ministère des Affaires Sociales. Un vœu sera adressé dans ce sens à M. le Préfet de la Région de Franche-Comté, Préfet du Doubs.

M. HUOT, Adjoint Délégué, expose que suivant les précisions qui ont été fournies dernièrement par le Groupement d'Entreprises, l'ensemble des Logements-Foyers de Montrapon pourra être livré dans le courant du mois d'avril prochain. Il convient en conséquence que la Commission Administrative se prononce sur les différents points ci-dessous qui constitueront les éléments du dossier à présenter à la Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale en vue d'obtenir l'agrément de l'établissement au titre de l'Aide Sociale aux Personnes Agées.



**ANNEXE V** : Photos de la salle du Conseil d'administration et des personnalités ayant concouru au passage du BAS en CCAS



La salle "Henri Huot" du conseil d'administration  
(Photo prise par nos soins, le 21 juillet 2016)



**Jean Minjoz**  
*Maire de Besançon*  
(1953-1977)



**Henri Huot**  
*Vice-président du CCAS*  
(1959-1977)



**Auguste Ponsot**  
*Directeur du CCAS*  
(1972-1992)



## ANNEXE VI : Note de présentation de la recherche universitaire, diffusée à l'ensemble des agents

---



**Direction Générale**  
**Mission Animation des réseaux**

Affaire suivie par : Pascale VINCENT  
Téléphone : 03.81.41.22.97  
Mail : pascale.vincent@besancon.fr

### Note d'information

Besançon le jeudi 12 février 2015

#### Objet : Note d'information sur la recherche universitaire

Depuis le mois de février 2014, nous avons fait le choix de mener au sein du CCAS une recherche universitaire de sociologie, réalisée par Jean-Baptiste ROY, sur la conduite des politiques sociales, en prenant l'exemple du CCAS de Besançon.

Cette étude a été voulue, avant tout, pour bien comprendre la situation dans laquelle nous nous trouvons tous. En déchiffrant ce que l'on vit aujourd'hui, nous pourrions mieux réfléchir à demain et mieux penser l'avenir. Cela permettra de prendre un recul qui devient nécessaire, dans ce monde où tout change très vite. Grâce à l'exemple de Besançon, cette démarche permettra de penser plus globalement l'ensemble des politiques sociales.

Jean-Baptiste ROY a débuté son travail par une recherche portée sur la théorie, par des lectures d'ouvrages, d'articles, etc. Lors de cette deuxième année (le travail se fait en trois ans), il va s'orienter vers vous : il aura besoin de tous les agents du CCAS pour se faire une vraie idée des pratiques à l'intérieur du CCAS, celles avec les partenaires, mais aussi des relations avec les bénéficiaires. Vous devriez donc être sollicités dans les prochaines semaines soit pour remplir un questionnaire, soit répondre à un entretien. Ce sera totalement anonyme et à destination unique du chercheur, pour sa réflexion personnelle.

Tout ce que vous pourrez écrire ou dire dans ce cadre n'a pas pour vocation d'être utilisé par les Élus ou par les Directeurs. Ce ne seront que les conclusions, apportées par Jean-Baptiste ROY, anonymisées et vérifiées, qui permettront de mieux comprendre les ressorts actuels. Cette neutralité est garantie par le « double statut » du chercheur : à la fois présent au quotidien dans nos locaux, il est surtout étudiant, inscrit à l'Université et suivi par le Directeur de thèse. C'est grâce à ces garanties que les données resteront confidentielles.

Nous vous remercions par avance de tout l'intérêt que vous porterez à cette démarche, notamment en remplissant le questionnaire qui sera bientôt diffusé, ou en répondant favorablement à la demande d'entretien. Nous ne manquerons pas de vous faire un retour sur les conclusions, lorsque celles-ci seront diffusables.

Gildas MANCHEC  
Directeur du CCAS

Gilles FERRÉOL  
Directeur du laboratoire de sociologie  
Culture, Sport, Santé, Société  
Directeur de thèse



C3S (EA 4660) - UFC  
UPFR Sports

31 Chemin de l'Épitaphe, 25000 Besançon  
Tél. : +00.33.3.81.86.67.16

Page 1/1

**CENTRE COMMUNAL**  
**D'ACTION SOCIALE**

9, rue Picasso - BP 2039  
25050 Besançon Cedex

Tél 03 81 41 21 21  
Fax 03 81 52 92 56

www.besancon.fr





## ANNEXE VII : Note d'accompagnement pour l'envoi du questionnaire

---

**Direction Générale**  
**Service Animation des réseaux**

Affaire suivie par : Pascale VINCENT

Téléphone : 03.81.41.22.97

pascale.vincent@besancon.fr



### **Questionnaire**

Besançon le 15 avril 2015

---

Madame, Monsieur,

Vous avez été destinataire le 31 mars 2015 d'une note d'information vous présentant la recherche universitaire de sociologie, actuellement menée au sein du CCAS. Pour rappel, cette étude est intitulée « Gouvernance, Évolution des besoins et Modes d'intervention sociale : L'exemple du CCAS de Besançon ».

Par cette note, nous vous sollicitons pour remplir un questionnaire. Vous trouverez ce document joint à cette note.

Je tiens à vous rappeler que vos réponses sont à ma seule destination, pour ma réflexion personnelle, et qu'elles ne seront en aucun cas récupérées par les Élus ou les Directeurs.

Afin de garantir votre anonymat, et vous permettre de répondre de la façon la plus libre possible, nous vous proposons de retourner le questionnaire :

- *Pour le personnel travaillant au sein du CCAS* : en le déposant auprès du service courrier qui me le transmettra ensuite.
- *Pour les autres personnels* : via la navette interne, à destination de Jean-Baptiste ROY au CCAS. Le service courrier se chargera ensuite de me le transmettre en toute discrétion.

Je vous remercie par avance pour les quelques minutes que vous consacrerez à répondre à cette demande.

Jean-Baptiste ROY  
Chargé d'étude – CCAS de  
Besançon  
Doctorant en sociologie



**ANNEXE VIII** : Questionnaire envoyé à l'ensemble des agents du CCAS

**QUESTIONNAIRE POUR LA RECHERCHE SOCIOLOGIQUE**

Catégorie : A B C

Direction : \_\_\_\_\_

- 
- 1) Quelle est votre perception actuelle du CCAS et de ses missions ?  
*Merci d'écrire votre réponse*

- 
- 2) Avez-vous connaissance de son projet général ? Si oui, quelle en est votre perception ?  
*Merci d'écrire votre réponse*

3) Comment percevez-vous les coopérations, les partenariats, l'implication des bénéficiaires, etc. ? Quels publics sont concernés ?

*Merci d'écrire votre réponse*

---

4) Comment qualifiez-vous les relations internes au CCAS ?  
*Entourez le chiffre correspondant*

1 <i>Très mauvaises</i>	2	3	4	5 <i>Très bonnes</i>
----------------------------	---	---	---	-------------------------

---

5) Comment sont vos liens avec la hiérarchie ?  
*Entourez le chiffre correspondant*

1 <i>Inexistants</i>	2	3	4	5 <i>Très réguliers</i>
-------------------------	---	---	---	----------------------------

---

6) Les estimez-vous satisfaisants ?  
*Entourez votre réponse*

	Oui	Non
--	-----	-----

---

7) Comment qualifiez-vous les relations avec votre hiérarchie ?  
*Entourez le chiffre correspondant*

1 <i>Très mauvaises</i>	2	3	4	5 <i>Très bonnes</i>
----------------------------	---	---	---	-------------------------

---

8) Vous sentez-vous écoutés par votre hiérarchie (lors de revendications, de questions, etc.) ?  
*Entourez votre réponse*

	Oui	Non
--	-----	-----

---

9) Si vous avez l'impression que votre hiérarchie ne vous écoute pas, quelle pourrait en être la raison ?  
*Merci d'écrire votre réponse*

---

10) Avez-vous une liberté d'initiative dans vos pratiques ?  
*Entourez votre réponse*

	Oui	Non
--	-----	-----

11) Si oui, pouvez-vous expliquer à quel niveau ?  
*Merci d'écrire votre réponse*

---

11) Comment imaginez-vous l'avenir du CCAS ?  
*Merci d'écrire votre réponse*

---

12) Ressentez-vous une modification dans la prise en charge des besoins des bénéficiaires ces dernières années ?  
*Entourez votre réponse*

Oui      Non

13) Dans quels domaines cela se traduit-il ? Quels publics sont concernés ?  
*Merci d'écrire votre réponse*

---

14) Comment expliquez-vous cette évolution ?  
*Merci d'écrire votre réponse*

---

15) Exercez-vous un métier en lien avec votre formation initiale ?  
*Entourez votre réponse*

	Oui	Non
--	-----	-----

---

16) Estimez-vous que votre formation initiale corresponde à vos pratiques actuelles ?  
*Entourez votre réponse*

	Oui	Non
--	-----	-----

---

17) Estimez-vous avoir les compétences (par votre formation ou grâce à votre expérience) pour votre métier actuel ?  
*Entourez votre réponse*

	Oui	Non
--	-----	-----

---

18) Ressentez-vous des évolutions depuis ces dernières années dans votre façon de travailler ?  
*Entourez votre réponse*

	Oui	Non
--	-----	-----

19) Si oui, pouvez-vous l'expliquer ?  
*Merci d'écrire votre réponse*

---

20) Avez-vous d'autres remarques ou suggestions à apporter ?  
*Merci d'écrire votre réponse*

Merci de retourner ce questionnaire :

- *Pour le personnel travaillant au sein du CCAS* : en le déposant auprès du service courrier qui le transmettra ensuite à Jean-Baptiste ROY.
- *Pour les autres personnels* : via la navette interne, à destination de Jean-Baptiste ROY au CCAS. Le service courrier se chargera ensuite de lui transmettre en toute discrétion.





## **ANNEXE IX : Canevas d'entretien**

*Nous proposons ici une sélection des questions posées aux différents enquêtés lors des interviews. Nous avons adapté à chaque fois ce canevas, compte tenu du statut de la personne et/ou de sa fonction.*

- 1) Pouvez-vous me parler de vous, de votre arrivée au CCAS, de vos fonctions, de vos missions actuelles... ?
- 2) Quelle vision avez-vous du CCAS aujourd'hui ?
- 3) Comment voyez-vous l'avenir du CCAS de Besançon ?
- 4) Comment voyez-vous l'avenir des CCAS en général ?
- 5) Comment voyez-vous l'avenir de l'action et de l'aide sociale ?
- 6) Quels liens avez-vous avec la Ville ?
- 7) Quels liens avez-vous avec le Conseil départemental ?
- 8) Utilisez-vous l'ABS au quotidien ? Quelle perception avez-vous de ce document ?
- 9) Faites-vous partie du Comité de pilotage de l'ABS ?
- 10) Comment qualifieriez-vous l'action des CCAS aujourd'hui ?
- 11) Est-ce que, parfois, le CCAS va au-delà de ses prérogatives ? Si oui, pouvez-vous illustrer ?
- 12) Constatez-vous des évolutions dans vos pratiques professionnelles ? Si oui, comment se manifestent-elles ? Identifiez-vous une période qui marque ce changement ?
- 13) Avez-vous connaissance du projet politique actuel du CCAS ? Pouvez-vous m'en parler ?
- 14) Avez-vous connaissance du projet social ? Pouvez-vous m'en parler ?
- 15) Si vous venez d'un autre service, comment y était perçu le CCAS ?
- 16) Constatez-vous une évolution notable dans le profil des travailleurs sociaux, entre votre début de carrière et aujourd'hui ?
- 17) Pourquoi avoir choisi de travailler au sein d'un CCAS spécifiquement ?
- 18) Trouvez-vous que les professionnels revendiquent d'appartenir au service public, et plus largement à la fonction publique territoriale ?
- 19) Comment évoluent les besoins selon vous ? Comment cela se matérialise-t-il au quotidien dans votre profession ?
- 20) Quelle connaissance avez-vous des autres directions du CCAS ?

- 21) Pouvez-vous expliquer quelles sont les relations entre les services et les directions au sein de la structure ?
- 22) Quelles sont les relations entre le CCAS et ses partenaires ? Comment définiriez-vous la position de l'institution vis-à-vis d'eux ?
- 23) Le CCAS est-il force de propositions ?
- 24) Quels sont les liens qui vous lient au CCAS ? Comment se matérialisent-ils ?
- 25) Votre délégation a-t-elle des liens avec le CCAS ?
- 26) Ressentez-vous au quotidien l'éloignement vis-à-vis du siège ?
- 27) De quelle teneur sont les débats au sein du Conseil d'administration ?
- 28) De quelle teneur sont les débats sur les questions sociales au sein du Conseil municipal ?
- 29) Qu'est-ce que le CCAS pour vous ?
- 30) Avez-vous connu d'autres structures d'accompagnement ? Quelles différences faites-vous entre toutes ?
- 31) Est-ce que vous constatez des différences entre votre prise en charge actuelle et celle d'avant ?
- 32) Est-ce que vous vous sentez écoutés ?
- 33) Quelles remarques aimeriez-vous formuler pour le CCAS ?
- 34) Est-ce important pour vous qu'il y ait un service public d'aide à domicile ?
- 35) Quelle place a le CCAS aujourd'hui dans les politiques sociales ?
- 36) Pouvez-vous me parler de la relation Vice-président – Directeur général ?
- 37) Comment gérez-vous la multiplicité des CCAS et de leurs actions ?
- 38) Quelle place les syndicats ont-ils au sein du CCAS ?
- 39) Pouvez-vous me parler de votre Ville, de votre CCAS, de ses missions, de ses fonctions, de son organisation, etc. ?
- 40) De quel ordre sont les partenariats entre votre CCAS et les services de la Ville ?
- 41) De quel ordre sont les liens entre le CCAS et le Conseil départemental ?
- 42) Comment sont les relations entre le (la) Vice-président(e) et le (la) Directeur (rice) général ?
- 43) Comment est construit votre ABS ? Quelle utilisation vos services en font-elles ?

## ANNEXE X : Deux entretiens représentatifs

*Nous avons choisi ce premier entretien car il transcrit le point de vue d'un agent du CCAS, en prise directe avec le terrain, hors du siège. Il nous paraît intéressant à proposer dans les annexes, tant il témoigne des mécanismes professionnels, du rapport au public au quotidien, mais aussi des relations établies avec la hiérarchie.*

*Nous avons délibérément coupé certaines parties de l'interview, notamment lorsqu'elles relevaient de l'intimité de certaines personnes, ou qu'elles ne garantissaient plus l'anonymat.*

*Bonjour, pour commencer, en première question, et afin de cadrer un peu l'entretien, est-ce que vous pouvez me parler de vous, de vos fonctions, etc. ?*

Je suis travailleur social de formation, éducateur spécialisé. Je m'occupe du service [...]. Je gère et j'accompagne [X] personnes qui me sont envoyées (c'est tout nouveau) par [un autre service]. Avant, c'étaient [d'autres] collègues qui m'envoyaient des personnes [...]. On a au sein de [ce] dispositif des chambres individuelles, des chambres doubles et des appartements T2 dans lesquels on met quatre personnes ensemble, c'est de la colocation. Ce n'est pas toujours évident à gérer [...]. Et mettre [une personne] avec trois dames, si elle a des problèmes de comportement, ça peut être explosif ! Un passage par l'abri de nuit, pour voir un peu comment ça se passe, c'est ce que j'ai demandé. Dans la mesure du possible, que ça n'arrive pas en entrée sèche comme ça. On accueille des gens de plus de 18 ans, et ça peut aller jusqu'à 80 ans. On accueille des gens SDF, sachant que ce qu'on appelle SDF, ce n'est pas forcément des personnes que vous voyez fortement marginalisées dans la rue. Ce sont des publics comme des femmes victimes de violences, des jeunes en rupture familiale, des personnes qui sortent de prison, des personnes en rupture au niveau du travail et de la famille, des gens qui se retrouvent sans ressources... J'ai également des gens qui sont là depuis un petit moment en accueil d'urgence, qui sont demandeurs d'asile, et qui sont toujours dans leurs procédures. J'en ai qui sont déboutés et qui sont là au titre de la santé. J'ai quelques dossiers administratifs compliqués pour lesquels les gens n'ont pas de titres de séjour. L'objectif, c'est de les garder le temps le plus court possible. C'est un peu contradictoire parce que souvent on m'envoie en urgence les gens qui ne peuvent relever d'aucun autre service. Je suis censé les orienter, les accompagner vers une sortie. C'est ce qui est souvent compliqué du fait de la pathologie, du papier, du manque de passé locatif, etc. C'est un peu contradictoire. L'exemple le plus criant, c'est une dame qu'on a en accueil d'urgence pendant six ans. On pense que l'accueil, ça tourne. Pas du tout. J'ai des gens qui sont là depuis 2-3 ans en demande d'asile. J'ai une bonne moitié qui est là pour des problèmes de papier. On n'arrive pas à les faire sortir sur une autre structure. Donc mon travail, c'est évaluer un peu la situation. On regarde, on remet en place les droits, tout ce qui est RSA, CMU, on remet tout ça en phase. On observe et on fait connaissance avec la personne, et on voit sur quoi on peut l'orienter ou pas.

*Qu'est-ce que vous proposez pour ces personnes ?*

Là, j'ai deux personnes en tête, pour qui je n'ai pas d'idées, pas de solution. Une dame qui a de gros soucis d'alcool, qui est dans le déni, qui ne fait pas ses papiers, qui se laisse aller. Elle se trouve bien ici, elle a sa petite chambre, elle ne paie pas de charges, elle a 800 euros de ressources par mois, donc elle peut s'alcooliser. Je vais essayer de l'orienter vers un [autre dispositif], mais ils ont des exigences. Il faudrait déjà qu'elle soit dans un processus de soin, ce qui n'est pas le cas. J'ai un autre monsieur, un cas encore plus compliqué. Il a fait beaucoup de

services, il nous arrive, et pour lui, il y a vraiment beaucoup de boulot : la santé, l'hygiène, les papiers, etc. C'est hyper-lourd et ça ne devrait pas relever de mon service. Il a tellement épuisé tous les dispositifs qu'il retombe chez moi. Sachant que je suis seul pour [X] personnes !

*Vous êtes en quelque sorte le dernier recours...*

Oui, c'est un peu ça. Tout à fait. Dernier recours, mais je n'ai aucun moyen pour travailler.

*Vous parlez de moyens financiers, humains... ?*

Déjà au niveau du temps, je suis tout seul pour [X] personnes sur des cas compliqués. Alors que dans certains services, ils ont plus de travailleurs sociaux. Je prends l'exemple [d'un autre dispositif], il y a un travailleur social pour dix. Après, il n'y a pas de repas ou autres pour les personnes ici. Je dois faire appel soit aux CLC, soit au caritatif, soit aux épiceries sociales (Restos du cœur, etc.). À ce niveau-là, je n'ai aucun moyen. Au niveau interprétariat, c'est compliqué car j'ai une dizaine de personnes qui ne parlent pas français. Je m'appuie sur des ressources personnelles ou des connaissances. Ou encore sur Google Traduction, ce qui n'est pas évident : ça ne traduit pas véritablement. Donc, je n'ai comme moyen que l'hébergement. Après, il faut aller chercher à l'extérieur. Et puis, il faut rétablir les droits au plus vite. Parce que les CLC, par exemple, sont de plus en plus drastiques et donnent de moins en moins, et sur des temps de plus en plus courts. Et il faut justifier de plus en plus. Moi-même, parfois, je ne maîtrise pas forcément toute la situation, parce que la personne travaille avec un avocat, et c'est compliqué. Je reste généraliste, je ne suis pas spécialisé en droit des étrangers. Le caritatif donne un peu, et je m'appuie pas mal sur l'épicerie sociale de quartier, je travaille beaucoup avec eux. Mais c'est pareil, c'est en fonction de ce qu'ils peuvent offrir aux gens. Des fois, il y a moins, des fois plus, les gens viennent me voir et ils me demandent. Ce n'est pas simple. C'est très exceptionnel qu'on fasse des aides d'urgence. Il existe un système d'aide d'urgence au CCAS, mais ça doit rester très exceptionnel. Et il y a un nouveau problème que je vois apparaître, ce sont les déremboursements de la sécurité sociale. Même les gens qui ont l'AME ou la CMU, ils voient une partie de leurs médicaments non remboursés. Avant, c'était pris en charge. Là, j'ai un exemple : il y en a pour 7,40 euros de remboursement et le jeune est sans ressources. Le médecin lui a prescrit cela. Il faut que je demande au fonds santé pour cette somme. Et là, ça fait 15 jours, et ça n'arrête pas, depuis que les vignettes changent de couleur et qu'il n'y a plus de remboursements. Ça joue sur les gens qui ont des mutuelles, mais ce n'est pas le gros de la population. Ils ont plus souvent la CMU ou l'AME, et du coup, je fais sans cesse des demandes d'aide. Et ça va vite poser problème à mon avis. Là ce ne sont que des médicaments, comme du sirop...

Au niveau des aides de la CLC, il y en a deux : la classique, pour les gens qui sont dans le droit ; la spécifique, pour les gens qui attendent des droits. Les montants ne sont pas les mêmes. On va donner 60 euros pour une personne qui est sans-papiers, et on va donner 120 euros à une personne française en attente du RSA. Et je dois demander, pour une personne en accueil d'urgence depuis janvier l'année dernière, tous les mois, une aide financière. Je sens que l'étau se resserre : ils me demandent de plus en plus de justificatifs, pour 60 euros...

C'est compliqué, il n'y a pas d'argent dans ce service, comparé [à d'autres], où on sent qu'il y a plus de moyens. On en parle avec les collègues... C'est de la folie.

*Pourquoi il y a une telle différence selon vous ?*

Je ne sais pas. Avant, il n'y avait même pas de poste sur ce site. Avant, j'étais [dans un autre service] et ils voulaient quelqu'un [ici], mais ils géraient encore tout depuis le bas. Et on

remarque qu'au quotidien, c'est bien d'être présent parce qu'on voit ce qui se passe, on évalue un peu, on rend visite dans les chambres pour voir comment les personnes gèrent tout ça. Et des fois, on a des surprises qu'on ne verrait pas depuis le bas. [Un collègue] m'a dit (mais attention, je dis peut-être une bêtise), que ça fait 600 euros par personne et par hébergement. Au niveau des comptes, je ne maîtrise pas totalement. J'ai demandé à avoir une aide, mais ce n'est pas possible. Visiblement, ce n'est pas une priorité [...]. C'est un peu compliqué quand même, tout seul, ça reste compliqué. Ne serait-ce qu'avoir un binôme, pour se faire des renvois, des idées qu'on n'a pas toujours tout seul. Je me tourne vers les collègues de la résidence ou [d'autres collègues] quand j'ai un doute et que je veux des propositions auxquelles je n'avais pas pensé. Et c'est fructueux ! Sinon, je m'appuie sur [un collègue], mais qui doit aussi beaucoup gérer, et qui ne peut pas donner beaucoup de temps non plus... On se soutient au maximum, mais on ne peut pas se poser pendant une heure pour parler d'une situation.

*Vous avez des liens avec d'autres services du CCAS ?*

Parfois, lors de demandes particulières. Par exemple, pour aller chercher de l'argent pour les aides financières, pour des avances de CLC. Avec [une autre structure], les liens sont juste par rapport aux banques alimentaires, car ce sont des dossiers qui passent. Après, je travaille avec un service qui s'occupe des SDF. Heureusement, c'est un sacré appui au niveau de la santé. Ils s'occupent des gens en accueil d'urgence de tout ce qui relève de [leur domaine]. C'est un gros appui pour moi. Heureusement, sinon je ne sais pas comment je ferais. Je travaille beaucoup avec eux, et il y a un consultant qui vient toutes les semaines : je lui oriente aussi des gens.

Autrement, je dois aussi régler les conflits dans les T2, quand il y en a un qui prend trop de temps sous la douche, un autre qui ne vide pas la poubelle, un qui fume et l'autre non... Ce sont des appartements, mais qui n'ont que deux pièces. C'est-à-dire qu'il y a une chambre avec deux lits, une salle à manger avec deux lits, plus une cuisine. Ceux qui sont dans la salle à manger voient ceux qui passent pour aller cuisiner. C'est source de conflit, ce n'est pas simple du tout. L'entente, l'hygiène, etc., ce n'est pas simple du tout. Un qui est propre, l'autre qui ne l'est pas. Ça, ce n'est vraiment pas simple. Après, ce qu'on essaie de faire, quand les gens sont là depuis un moment, quand une chambre se libère, on bascule la personne en chambre individuelle. C'est ce que je vais bientôt faire pour une dame. Ils sont en colocation depuis un moment, et elle vient de trouver du travail. On va privilégier cette dame pour ne pas qu'elle mette en péril son projet. Je vais la mettre en chambre simple, mais je n'en ai pas énormément. Ça se bat. Entre eux, ils savent tout, ils savent qui part dans telle chambre simple, et tout de suite, c'est la ruée ! Il faut être un peu ferme... Empathique, mais ferme : quand on dit blanc faire blanc, quand on dit noir faire noir. Pour se faire respecter... Mais bon, je pense que ça fonctionne plutôt bien.

*D'accord. Est-ce que vous ressentez une évolution des besoins ? Est-ce que vous faites toujours face aux mêmes publics ou ceux-ci évoluent-ils ?*

Ça évolue, tout ce qui est demande d'asile. Je le sens moins maintenant parce que ça a été régulé, mais un moment quand on était [ailleurs], ce n'était plus que ça : de la demande d'asile politique. Mais bon, on va dire qu'on a une dizaine de personnes, dans l'asile ou déboutés, mais on n'en prend pas plus sinon le dispositif est bloqué par des demandes d'asile qui peuvent durer trois ans. J'ai aussi plus de femmes qu'avant : on avait davantage d'hommes précédemment. En tout cas, depuis qu'on est [ici], j'ai plus de femmes, mais vraiment en grande proportion. Sinon, ça reste toujours les mêmes problématiques : problèmes de logement, d'impayés, de dettes... Et pour reloger, c'est un passage en CHRS. Mais le problème des CHRS en ce moment, c'est qu'ils sont pleins et qu'il y a six à neuf mois d'attente [...]. On tourne un peu à l'envers.

C'est le cas pour plein de gens. Parfois, on passe soit par du logement direct, soit par du logement social. L'évaluation de départ a été juste, mais moi je fais le boulot d'autres, sans les moyens : c'est usant. Particulièrement usant. Parce que les [X] personnes qui vous sollicitent en permanence, il faut aller au plus important, et puis, après, il y a aussi le rush des entrées, etc. De nouveau, des nouvelles situations, réétudier les dossiers, remettre en route, etc. Et toujours les anciennes... Il y a énormément de travail ! Il faut vraiment s'organiser, ce que j'arrive de mieux en mieux à faire, mais pas de façon optimale. Et lorsque j'ai un appel du 115 qui demande d'orienter une personne dans l'après-midi en urgence, on lâche tout et on accueille la personne. Il y a toujours cette question d'urgence et donc de disponibilité. Après, [un collègue], lui, s'occupe de l'entrée dans les chambres : il fait les états des lieux, il recense le matériel dont les gens ont besoin, il explique les consignes de sécurité, montre la vaisselle, etc. Heureusement, ça, je ne le fais pas. Il fait les entrées mais aussi les sorties. Pour moi, ça reste au niveau du dossier. [Ce collègue] les accompagne, et ça m'aide beaucoup. Quand une personne va déménager, il l'aide à porter ses sacs, etc. On ne les laisse pas se débrouiller tous seuls. Une aide minimum, mais une aide quand même. Parce que moi, ça me prendrait deux heures...

*Vous ressentez aussi des différences dans les formes de management ces dernières années ?*

Oui. Après, si vous voulez, j'arrive d'un service où il y avait une histoire. L'étau s'est fortement resserré. Et moi, ma manière de travailler aujourd'hui n'est plus du tout la même qu'il y a cinq ans ! Je m'étonne moi-même ! Quand j'étais [ailleurs], je faisais beaucoup d'aide ponctuelle financière, de trente euros. Quand je suis arrivé ici, j'étais dans le même fonctionnement, mais on me refusait les aides. On me disait : "*Il y a l'épicerie et l'aide alimentaire.*" Un an et demi après, je ne fais plus une seule aide d'urgence. Incroyable ! Là-dessus, j'ai évolué ! Ce qui est très bien. Parce que, du coup, ça oblige les gens à se mobiliser pour leurs droits. Là-dessus, j'ai une manière de travailler différente. Mais je pense [qu'un] gros problème a fait que, maintenant, l'étau s'est resserré et on est très contrôlés. Je pense qu'on est passés de rien à tout d'un coup. Je veux dire qu'on avait toute latitude de donner l'argent, ce qu'on voulait, des billets de train, des tickets de bus, en ne justifiant qu'avec un petit bout de papier qu'on mettait dans un coin. Et là, on en est à l'inverse. Je ne peux pas débloquer 7,40 euros sans le faire contresigner trois fois. Forcément. Après, c'est normal que ce soit justifié. C'est l'argent du contribuable ! C'est une sacré différence !

La différence de travail, c'est aussi sur site. On a plus de proximité avec les usagers, plus de liens. On peut les voir en pantoufles des fois dans le hall. Ou parfois monter dans leurs chambres. Ça a un côté plus proche. Ça me plaît bien ce côté. Et on peut être proches des gens tout en les recadrant. Au contraire, c'est ce qu'ils attendent. Il faut quelqu'un de costaud en face. Et quand je ne suis pas content, je leur dis que ça ne va pas. Et ça ne m'empêche pas derrière de continuer à avancer et d'évoluer avec eux. Mais quand je ne suis pas content, je le dis !

*Quelle est votre vision du CCAS aujourd'hui ?*

Je ne sais pas, il y a beaucoup de changements. Ce n'est pas très clair. On nous annonce des choses, mais ce n'est pas clair. J'ai l'impression qu'on est préservés ici, mais pas forcément d'autres collègues dans [d'autres services]. Tout est en mouvance, et je ne comprends pas tellement ce qui se passe. On annonce aux collègues qu'ils changent de service, leur service va fermer mais ils ne le savent pas, il n'y a rien de clair. On ne nous donne pas d'informations. J'ai l'impression que même au-dessus, ils ne savent pas où ils en sont, c'est l'impression que ça me donne. Et ça va un peu comme ça, à tâtons. Forcément, en bas, on ne peut pas avoir d'infos claires. Dans les autres services, ça ne doit vraiment pas être simple. Les chefs au-

dessus, la hiérarchie, ils ne viennent pas nous voir souvent, en tout cas on ne nous donne pas d'infos concrètes.

*Vous êtes en attente d'informations ?*

Oui quand même, je veux savoir ce qu'il va se passer. On aimerait bien. Un cap, en quelque sorte. On apprend que l'ASQ du centre-ville est remontée sur Planoise d'un seul coup. Pourquoi ? Comment ? On ne sait pas... On pose la question aux collègues eux-mêmes qui ne savent pas. Il y a des informations syndicales, mais ce n'est pas très clair non plus. On sent que, financièrement, ça se resserre. On le sent vraiment. Et des fois, j'ai un peu de mal à comprendre comment ça fonctionne. Je pense à une collègue qui est partie au mois de mars. C'est un CDD d'un an, mais il y a des financements, je crois, avec une convention sur quinze ans. Pourquoi on ne met pas un titulaire ? Ça m'aurait intéressé. Les RH m'ont répondu qu'on ne pouvait mettre qu'un contractuel à cause de l'évolution de carrière, on ne peut pas mettre un titulaire sur un poste de contractuel. Résultat des courses, on a pris une jeune fille en remplacement au mois de juillet. Elle arrive au mois d'avril jusqu'en juillet. Le temps qu'elle s'intègre... Premier poste en plus. En parallèle, il y a un recrutement pour le poste d'un an. Ça se trouve, elle va se faire à son poste en trois mois, et dans trois mois, il y aura une nouvelle qui va arriver, de nouveau une contractuelle, qui ne connaît pas le service. Ce sera peut-être la même, elle peut postuler, ce serait plus logique. Mais je trouve que ça manque de cohérence. Ce sont des trucs que je ne comprends pas. Des bizarreries.

*Vous manquez d'infos sur tout ? Ou on ne communique que sur certaines choses ?*

Oui je trouve sur tout ! Nous, on sait à peu près où on va. Après, je vois qu'une collègue s'en va, sa fiche de poste est parue, mais quand on voit ce qu'il y a dedans, ce qu'elle fait au quotidien et les besoins réels, ce sont trois trucs différents ! C'est assez bizarre. On parle d'actions collectives, de choses comme ça, alors qu'il y a [beaucoup de] personnes à suivre ! Les chefs pensent qu'il faut renvoyer sur les CMS de secteur, alors que c'est une population bien dégradée, qu'il faut suivre au quotidien. Ma collègue fait parfois de la sous-tutelle ! La tutelle va donner 100 euros pour la semaine pour les cigarettes, et le monsieur est incapable de gérer seul, donc, tous les jours, elle donne 10 euros. Il faut aussi aller voir, parce qu'ils font n'importe quoi dans les chambres... Le secteur ne vient jamais voir ce qu'il se passe dans les chambres. C'est très réactif quand il y a un événement, quand il y a de la violence, etc. Des actions collectives, oui, mais il faut remettre des postes alors. Il y a [un monsieur] qui est sur l'atelier, qui fait pas mal de choses, tout ce qui est bois, jardins, etc. C'est sympa. Après, il y a les maisons de quartier, je ne sais pas si les gens veulent faire des actions. Ils sont chez eux, ils sont locataires. La fiche de poste n'est pas forcément en adéquation... Encore une fois, même sur un écrit... C'est bizarre tout ça ! Finalement on se fait un peu tout petits. J'ai réussi à peu près à gérer mon affaire. Du coup, ce poste-là m'aurait intéressé aussi, mais on ne sait pas quelle tournure ça va prendre. Ça fait un an et demi, je me suis organisé, je fais mon truc quoi. Mais j'ai l'impression qu'eux-mêmes ne savent pas !

*Le fait d'être éloigné du siège, ça joue ?*

J'ai travaillé au siège un moment, dans les années 2000, c'était différent. Ce n'était pas du tout la même situation que maintenant. Mais je n'ai pas l'impression qu'ils en savent plus au siège. Je discutais avec une amie qui y travaillait, et qui ne m'en dit pas plus. Elle n'en sait pas plus qu'ici. Ils ont des bruits de couloirs, des rumeurs, mais pas plus que nous. Ça circule [...].



Après, comme on voit très peu la hiérarchie, je ne pense pas que [mes collègues] en sachent plus que moi. Ce n'est jamais bien clair.

*Vous trouvez que le CCAS va un peu au-delà de ses prérogatives ?*

Je pense qu'il est allé un moment très loin. C'était un CCAS très novateur. Et là, on a l'impression qu'il recule. Pour moi, il recule. Le CCAS de Besançon, c'était quand même le top niveau. En ville sociale, il y avait Montpellier et Besançon. Les SDF de Montpellier montaient à Besançon. On accueillait la France entière. Ça, je l'ai connu dans les années 2000. Tous les SDF de partout étaient les bienvenus à Besançon. On y allait à fond ! Et puis, ensuite, il y a eu la période "Roumains". On y est allé à fond aussi. Au détriment je pense des SDF "classiques". Ensuite, il y a eu la période demandeurs d'asile, Kosovars principalement. On y est allé encore à fond. On aurait pu, à l'époque, nous donner des consignes claires. Ça n'a jamais été le cas. On nous le reproche, mais personne ne les accueillait ! Et puis, du coup, on a l'impression que tout s'est rétracté, chacun reprend ses missions : tout ce qui est demandeurs d'asile, c'est CADA et État ; tout ce qui est enfance, c'est Conseil départemental ; tout ce qui est femmes victimes de violences, etc. Tout est bien rangé maintenant.

Si le CCAS se remet à sa place ? Je ne sais pas, mais il se rétracte. Ce n'est plus le gros CCAS qui menait des actions en avant-première. On était toujours dans les pôles, les trucs qui essayaient tout. Je n'ai plus l'impression que c'est le cas maintenant. Besançon, ville ouverte, j'ai l'impression que c'est nettement moins le cas.

*Vous trouvez que les travailleurs sociaux du CCAS tiennent au service public ? Ils se revendiquent du CCAS ?*

Oui ! On peut quand même encore faire un travail correct. Le jour où on me dit : "*Vous accueillez les gens quinze jours et dans quinze jours, dehors ! On reprend quelqu'un d'autre...*", là, ce sera "*Au secours !*" Évidemment. Mais là, je peux encore faire mon travail, encore prendre du temps avec les gens, les amener à un projet. Dans certaines villes, les accueils de jour, ce n'est plus ça. C'est du type abri de nuit et ça tourne. On a toujours réussi à sauver ça. Mais pour combien de temps ? Effectivement, il peut y avoir des semaines où ça ne va pas bouger [...]. Je ne peux pas faire plus vite que la musique. Aujourd'hui, pour un dossier de CMU, il faut deux mois pour le débloquent. Des dossiers d'AAH qui doivent être payés, c'est six mois d'attente. Ce n'est pas que moi, c'est aussi toutes les autres administrations. Il faut user de toute la diplomatie, parce que, du coup, les autres administrations demandent de plus en plus de références. C'est infernal ! Tout à l'heure, je m'occupais d'une dame pour sa sécurité sociale, ils n'avaient pas la bonne adresse à la sécu, il n'y a pas eu moyen de débloquent quelque chose ! Pas eu moyen ! Donc, du coup, on refait le dossier de A à Z. Pour une histoire d'adresse ! Et la dame entendait bien au téléphone que l'usagère était en face de moi, qu'on essayait désespérément... C'est une jeune fille qui a eu beaucoup d'adresses, c'était le bazar dans le dossier. Donc là, je vais passer, je l'ai déjà vu ce matin, je la revois cet après-midi pendant une heure, pour finaliser ce dossier qui mettra à nouveau deux mois à aboutir. Pendant ce moment-là, elle a des soins. Elle n'a que le RSA... Il va falloir de nouveau que je passe par les aides financières d'urgence, etc. C'est lourd au niveau administratif, c'est de la folie !

*Cet alourdissement est plus conséquent qu'avant ?*

Oui, quand même ! Avant, on pouvait joindre la CAF, on avait un service partenaire. Aujourd'hui, un truc tout bête, pour un RSA, pour ouvrir un droit, on fait un test d'éligibilité. Au bout, on nous dit que cette personne y a droit. Il faut prendre un RDV. Avant, on avait

l'onglet "prendre RDV". En cherchant, on tombe sur une plate-forme à Dijon, qui nous dit qu'ils ne fonctionnent comme ça que pour Dijon. Un truc de fou ! En fait, la CAF ne reçoit plus sans RDV... Une plate-forme qui n'est pas valide pour le Doubs. Donc, je les envoie à la CAF directement, qu'ils essaient de se prendre un RDV ! Mais des trucs... Avant, nous instruisions les dossiers RSA. On avait tout, on envoyait. Là, c'est la CAF, et s'il manque le moindre truc, retour à la case départ... Tout ce qui est CMU, s'il manque le moindre papier, c'est reparti pour un mois et demi d'attente. Pour joindre la CAF maintenant, ce sont des codes, on ne peut plus avoir quelqu'un en direct si on n'a plus les codes. Il faut être super-patient. Ne pas s'énerver. Ça va, ça ne me pose pas de soucis... Mais bon ! Sauf les jours où on est un peu... On est humains et des fois...

*Comment voyez-vous l'avenir du CCAS ?*

Je pense que ça va encore se rapetisser. Et je pense qu'on a de la chance de faire partie [d'un service] qui a le vent en poupe ! Vraiment ! Je suis inquiet pour certains collègues. Les ASQ, le service logement, etc. Ils ne savent pas ce qu'ils vont devenir.

Avant, on faisait une aide financière pour une personne seule, c'était 150 à 200 euros. Pour un couple, c'était 300. Aujourd'hui, ils donnent 80 euros pour manger pour le mois ! Donc, après, on s'appuie sur le caritatif... 80 euros pour manger et pour l'hygiène ! Heureusement, le logement est gratuit. Ils n'ont pas le droit à la carte de bus gratuite, ils ne sont pas dans les clous... Tout s'ensuit. Les gens rament, et je trouve qu'ils sont encore bien sympas ! Je me dis que si moi j'étais dans cette situation, je pèterais un câble ! Mais les gens se contiennent, sont respectueux, etc. Franchement ! Donc voilà, j'ai l'impression que la pauvreté n'est pas la priorité ! Bien qu'on soit dans le processus inverse, il y a de plus en plus de gens dans la précarité. Je ne sais pas ce qu'il va arriver, mais ce n'est pas terrible.

*Merci pour toutes ces informations. J'ai fait le tour de mes questions. Voulez-vous conclure en ajoutant quelque chose ?*

Ici, c'est vrai qu'on a de la chance. Il y a une bonne équipe, on travaille bien. J'essaie de travailler aussi bien avec mes collègues de l'entretien, qui vont voir des choses que je ne vais pas voir quand ils vont dans les étages, quand ils communiquent avec les gens, etc. Je travaille autant avec ces collègues, qu'avec les éducateurs et la direction. Chacun apporte quelque chose, c'est tout le monde au même niveau. C'est très intéressant d'avoir les retours des agents de l'entretien. Des fois, je fais les yeux tout ronds ! Et je suis quand même soutenu par [un collègue]. Ça reste quand même un boulot passionnant. J'aime toujours mon travail au bout de quinze ans. J'aime toujours les gens, j'aime toujours mon boulot. Et l'avantage, je suis tout seul certes, c'est que je travaille presque en libéral. Je m'"auto-manage" complètement. Ça demande un peu de rigueur, parce que les jours où on n'a pas envie il faut quand même faire, parce qu'on accumule du retard, mais c'est super de pouvoir prendre ses rendez-vous, tout faire seul. Voilà. Je pense que j'ai un poste qui est plutôt sympa. Même s'il y a beaucoup de boulot. Et je m'ennuierais sans ça, il faut que j'ai du boulot !

*Très bien. Merci pour le temps que vous venez de m'accorder. Je vous transmettrai les conclusions de mon étude dès que celles-ci seront diffusables.*

---

*Le deuxième entretien présente le point de vue d'un partenaire du CCAS. Il témoigne de sa perception "extérieure" et aborde la répartition des compétences sur le territoire. À nouveau, plusieurs parties sont coupées afin de ne révéler ni l'identité, ni la fonction de cette personne.*

*Bonjour, pour commencer, pouvez-vous nous parler de [votre organisme], de son organisation, de ses missions principales, etc. ?*

[L'enquêté décrit son organisme de façon détaillée].

*Avez-vous des liens et/ou des partenariats, voire des conventions qui vous lient au CCAS ?*

Oui, nous en avons plusieurs. On a un lien qui est historique avec la Ville de Besançon, sur la mise en œuvre des politiques sociales, et plus particulièrement avec le CCAS. C'est d'ailleurs une des villes les plus investies dans ce domaine-là. Nous avons donc noué des partenariats. Aujourd'hui, le CCAS est un peu en train de revoir sa politique en matière d'intervention sociale. Notre partenariat se poursuit, mais dans des conditions qui évolueront [...]. On met en place des actions particulières pour les personnes défavorisées, et là aussi, il y a des conventions qui peuvent être signées avec le CCAS, pour l'accompagnement de publics en difficulté. C'est plutôt dans ces domaines-là qu'on a des relations particulières. Je ne sais pas s'il y a d'autres conventions, mais dans ce domaine-là, nous en avons.

*Comment interprétez-vous cette évolution de positionnement du CCAS ? À quoi est-elle due ?*

C'est lié à une information qui a pu être indiquée, sur le fait que [certaines] collectivités sont astreintes à réaliser des économies budgétaires, et que les finances et les dotations de l'État sont en baisse. Donc, la collectivité doit prendre des mesures pour ajuster son mode d'intervention, notamment au niveau territorial. Ça doit être une des raisons qui justifie le fait que le CCAS intervient de manière moins importante qu'avant. C'est vrai qu'il a beaucoup investi les politiques sociales, et parfois des politiques qui relevaient de compétences [d'autres organismes], en mobilisant ses services à leur profit. On peut penser que c'est aussi une volonté de faire en sorte que la commune, la collectivité, se recentre sur les politiques qui sont de sa compétence. C'est la perception que j'en ai.

*Quelles sont les compétences précises d'un CCAS, selon vous ?*

Le CCAS est d'abord positionné sur le public de sa commune : les aides apportées aux Bisontins. C'est de l'action sociale vis-à-vis des publics qui résident sur son territoire. C'est la vocation d'un CCAS. Ce n'est pas forcément précisé au niveau du CASF, mais sa compétence c'est d'apporter de l'aide [...]. Mais il y a quelques difficultés : les CCAS n'apprécient pas tous de la même façon l'application de la législation. Là, on a une évolution de la réglementation en la matière qui va nous amener cette année à retravailler [un domaine spécifique], dans le cadre de l'élaboration d'un schéma départemental. C'est quelque chose d'important qui va nous amener à établir un état des lieux, un diagnostic de la façon dont, aujourd'hui, les CCAS et les organismes habilités assurent leurs missions dans le département. Et on pourra faire évoluer l'organisation territoriale de la prestation.

### *Le CCAS est-il force de propositions ?*

Peut-être moins qu'avant. Le CCAS se recentre sur ses missions qui sont plus attachées à la population de son territoire. J'ai moi-même moins de relations que j'ai pu avoir avec le Directeur général. Je le vois moins que je le voyais à l'époque. Je vois [un autre collègue]. Je pense que le fait qu'il y ait moins de relations ne signifie pas forcément qu'il y a moins de volonté de nourrir le partenariat. C'est aussi parce qu'on a réussi ensemble à stabiliser un certain nombre de choses. Parfois, on pouvait avoir quelques différends sur la mise en œuvre de certaines actions et politiques. Mais nous avons pu, ensemble, convenir d'un mode de fonctionnement, d'un mode de réponse, qui fait qu'on a moins besoin de se voir. Je me rappelle de quelques tensions qu'on ne voit plus aujourd'hui. Ça permet de construire de nouvelles choses et d'apaiser un certain nombre de difficultés. Mais c'est vrai qu'à mon niveau, je ne vois pas forcément le CCAS comme force de propositions. Il y a des initiatives qui sont prises, et ce qui est intéressant, c'est qu'il y a toujours la volonté de [nous] associer quand ça peut nous intéresser. J'ai un exemple récent : le CCAS organise une rencontre avec les associations caritatives qui interviennent sur le territoire de la Ville, et [nous, nous sommes] intéressés par l'intervention de ce réseau. Nous avons été associés à la réunion ! Ce n'est pas forcément un partenariat fort, mais des initiatives prises intéressantes à partager. C'est vrai que d'une manière générale, [nous avons] de très bonnes relations avec le CCAS. Et on continue à les nourrir de cette façon-là.

### *Vu de l'extérieur, quelle est la place du CCAS vis-à-vis de ses partenaires ?*

C'est un peu compliqué, je crois. De la perception qu'on a, les relations, et notamment au niveau des compétences sociales du CCAS, présentent quelques difficultés parfois de "frontières". Où se situent-elles ? Qui fait quoi ? Cela mériterait parfois une clarification. Mais c'est exprimé de part et d'autre ! Il faut clarifier qui fait quoi dans les politiques sociales. Je pense que c'est encore d'actualité. Et pour [nous] qui mettons en œuvre des politiques, on a besoin de savoir qui va intervenir sur quoi. Savoir aussi comment on met en œuvre notre politique territoriale. Et l'exemple d'[un dispositif particulier] nous a amené à poser la question de savoir qui serait en capacité de faire l'évaluation sociale des publics sur le territoire de la Ville de Besançon. Est-ce que ce sont les travailleurs sociaux du CCAS, ou [ceux d'autres institutions] ? Au moment où on a posé la question, on n'a pas réussi à véritablement savoir qui faisait quoi, en fonction de la typologie des publics. Là, en tous cas, [nous aurions] un besoin de clarification.

### *Pensez-vous que, vis-à-vis de la ville, le CCAS soit pleinement intégré ?*

Vous savez, j'ai peu de relation avec les politiques. J'avais plus de liens avec eux [dans les précédentes mandatures]. [De ce temps-là], on sentait quand même que le CCAS était complètement intégré dans la politique municipale. On voyait bien le lien avec le Maire. Aujourd'hui je ne peux pas dire que ça n'existe pas, mais j'ai des relations prioritairement avec les services. Donc, je ne sais pas si la situation est toujours la même.

### *Selon vous, quel est l'avenir des CCAS ? Ceux-ci sont-ils toujours pertinents ?*

La proximité de l'action sociale persistera et demeurera dans les années qui viennent. La question qui se posera certainement dans les réformes en cours, notamment *via* la réforme territoriale, c'est l'évolution de l'organisation avec la question des départements. Cela va probablement amener des repositionnements de collectivités. Et l'échelon local, je pense [aux communes], sera demain dans la perspective d'être plutôt à vocation intercommunale. Il y a un

besoin de proximité vis-à-vis des habitants, d'une action sociale de proximité, d'une aide sociale de proximité. Mais à quel niveau devra-t-elle être assurée demain ? Je ne suis pas sûr que ce soit au niveau des communes telles qu'elles le sont aujourd'hui. Je pense qu'il serait bien que ça puisse être véritablement envisagé dans le cadre de l'intercommunalité. À Besançon, le CCAS est de droit et à vocation à perdurer. Quand on voit les toutes petites communes, qui sont dans l'impossibilité de mettre en œuvre une politique sociale sur leurs territoires, le fait que ça soit géré en intercommunalité serait pour moi un devenir. Après, la question, c'est la répartition des compétences entre les différentes collectivités régionales, départementales, etc. Et là, on n'a pas de visibilité pour savoir ce que sera cette organisation entre les uns et les autres. On parle de suppression des départements en 2020, mais il y a un besoin de proximité, et les habitants doivent trouver à un moment un interlocuteur. Je vois de plus en plus l'action sociale au niveau intercommunal demain.

*Faut-il que le CCAS soit une porte ouverte ?*

Il faut que les gens aillent vers lui : le CCAS va soit vers les personnes, soit il est ouvert aux personnes. Ça doit être une structure intercommunale, positionnée dans une commune, mais ouverte à tous dans l'intercommunalité, dans le cadre des intercos qui se construisent.

*Avec une clarification des rôles ?*

Oui, des compétences.

*Vous trouvez que, pour les personnes, c'est également flou ?*

Je pense que si on interroge quelqu'un (c'est dans votre mission de voir les publics ?), je ne suis pas sûr que ça soit très clair de savoir où s'adresser, selon le type d'aide, etc. La personne, si elle n'est pas accompagnée par un service social, il lui sera difficile d'aller vers le bon interlocuteur. Déjà, nous, parfois, on se pose des questions ! On voit bien que les répartitions des compétences ne sont pas claires. Donc pour l'utilisateur, ça doit être encore plus dur !

*Effectivement. J'ai aussi une question sur l'analyse des besoins sociaux. Faites-vous partie du Copil ? Et est-ce que vous vous basez sur le document ensuite ?*

Oui, mais franchement, nous ne sommes pas impliqués dans l'élaboration du diagnostic. On peut tirer des éléments d'information qui sont proposés par la Ville, pour alimenter notre réflexion sur la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire. Mais c'est vraiment un chantier qui se fait au sein du CCAS, auquel on est associés, mais pas forcément impliqués. On laisse la main au CCAS pour définir les besoins sociaux, et, bien entendu, c'est une donnée qui est utile pour la mise en œuvre de nos politiques. On va tirer des enseignements de ce qui va être produit, plutôt qu'être producteur. On peut s'appuyer dessus, sur les éléments, sur les situations de précarité des populations, etc. Ça permet d'avoir une vision, aussi, sur ce que [nous pouvons] éventuellement apporter dans la réponse à la population. L'observation est utile pour la mise en œuvre des politiques publiques [...]. C'est utile pour la collectivité, pour sa politique sociale territoriale, mais c'est aussi intéressant pour [nous], d'avoir une observation. [Besançon], c'est quand même 1/5<sup>e</sup> du département ! C'est important d'avoir cette vision au niveau de la Ville.

*Le document en lui-même, vous en pensez quoi ?*

Il me convient. C'est vrai que j'ai eu l'occasion de le regarder à plusieurs reprises. Je n'ai pas de propositions d'évolution et d'amélioration pour sa composition. Je pense que les données telles qu'elles sont fournies sont nécessaires et suffisantes.

*Certains le jugent un peu imbuvable, trop pavé de statistiques...*

C'est sûr que ça dépend à qui il est destiné... Ce sont des services qui le pensent ?

*Des techniciens et des élus.*

Après, il faut prendre ce dont on a besoin. Je ne regarde pas toutes les données, je ne prends que celles qui m'intéressent. Et ce sont ces informations qui me sont utiles. Je ne vais pas au-delà : je ne me sers pas de l'ensemble de l'ABS. C'est en fonction de l'intérêt qu'on porte sur les sujets traités, et de ce qu'on veut mettre en œuvre.

*Le projet politique du CCAS, vous le connaissez ?*

Pas suffisamment. Est-ce qu'il y a un nouveau projet politique depuis les élections municipales [de 2015] ? Je n'ai pas d'information. Mais je vous disais, on est plutôt sur un recentrage de la politique sur la collectivité. Donc, de ce fait là aussi, moins de relations avec le CCAS sur ce qu'il fait. Du coup, pas de vision forcément sur la politique communale en matière de politique sociale. Le CCAS fait appel à [nous] dès lors que [nous avons] une compétence dans le domaine d'intervention qui l'intéresse, à un moment donné [...]. On a quelques axes sur lesquels on a de l'information, sans qu'on ait véritablement un document précis. Mais avec les échanges qu'on peut avoir, on a des indications sur les orientations du CCAS dans les domaines qui nous concernent.

*Ce sont des informations plutôt informelles ?*

Il y a des orientations qui sont certainement des orientations posées politiquement, qui se mettent en œuvre. Mais je n'ai pas la vision globale de la politique du CCAS aujourd'hui [...]. Pour nous, c'est important de connaître les orientations de la Ville. On devrait pouvoir être en capacité d'anticiper les évolutions [...].

*Constatez-vous une évolution des besoins ? Comment la percevez-vous au quotidien ?*

Je n'ai pas d'observatoire particulier sur les besoins des populations, et notamment sur les territoires. Comme je vous le disais, la Ville le fait, on ne va pas le faire à sa place. Les éléments qui sont produits par cette observation sociale, on en tire nous-même des enseignements. L'évolution des besoins, ça se traduira certainement dans les statistiques du CCAS, mais on est bien sur une tendance à la précarisation des populations, avec une typologie des publics qui reste la même, avec en plus des préoccupations sur les personnes âgées, qui ont un niveau de ressources qui est parfois insuffisant pour subvenir à leurs besoins, les jeunes en grande difficulté... On retrouve quand même des tendances dans les quartiers [...]. On a vu aussi une évolution récente des besoins liés à l'afflux des demandeurs d'asile, dans le département et particulièrement à Besançon, avec des besoins qui sont exprimés et des ajustements aux réponses apportées par le CCAS. C'est un vrai sujet de préoccupation qu'on a ensemble. Quand on parlait du partenariat, c'est aussi celui dans la gestion de ces publics au sein de la ville. Il y a la volonté là aussi de travailler ensemble sur la gestion de cette situation. C'est un sujet important vu le contexte particulier. Quand on parle d'évolution des besoins, il y a des publics

nouveaux qui arrivent sur le territoire, avec des réponses partagées [entre plusieurs partenaires]. Mais ce sont plutôt des tendances qui se poursuivent.

*J'aimerais revenir sur le fait qu'historiquement, le CCAS était important. D'où tenez-vous cette information ?*

Je l'ai perçu au niveau des politiques publiques pour lesquelles il y avait un fort investissement du CCAS. Un exemple [l'enquête décrit un dispositif]. Il était géré par Besançon, avec un effectif de personnel très important, alors que c'est une compétence [d'un autre partenaire]. Le CCAS a effectivement assuré cette compétence avec des moyens importants [...]. En tout cas, c'est l'idée que s'en font d'autres départements. On nous dit que le CCAS, d'abord, prend des initiatives importantes, apporte des solutions aux populations. Et, du coup, Besançon est attractive pour un certain nombre de publics. C'est connu, je ne sais pas de quelle manière, mais c'est connu. Historiquement. On a donc des publics qui viennent à Besançon parce qu'ils savent qu'ici, il y a une politique sociale interventionniste. Après, il y a la question de comment on gère tout ça ! C'est toute la difficulté que peut rencontrer le CCAS, de gérer des situations qui sont croissantes aujourd'hui, des demandes de populations qui ne sont pas des populations initiales de leur territoire [...]. C'est là qu'on s'aperçoit de l'importance de l'implication du CCAS dans les politiques locales.

*Merci, j'ai fait le tour de mes questions. Est-ce que vous désirez conclure en ajoutant quelque chose ?*

Je voudrais revenir sur la gouvernance, qui est quand même une notion d'actualité ! Elle pose véritablement la question des compétences. C'est ce que vous allez très certainement aborder. L'important dans la gouvernance, pour moi, c'est que chacun sache ce que fait l'autre, quelle est sa part apportée dans la mise en œuvre d'une politique, et que cette gouvernance soit véritablement pilotée et organisée aujourd'hui dans un contexte où on ne doit pas faire l'économie des partenariats. Il y a la nécessité de pouvoir organiser cette gouvernance de manière partagée et collective. Ça, c'est important. Et c'est vrai qu'au niveau de nos partenariats, dans tout ce qui concerne les politiques sociales, on est relativement clairs sur qui pilote quoi. Ensuite, il faudra aborder la façon dont on met en œuvre de manière opérationnelle les actions...

*Enfin, qui devrait décider de la répartition des compétences ? Le législateur, les partenaires eux-mêmes ?*

Je ne sais pas. Je pense qu'il faut faire confiance à l'intelligence collective. Jusqu'à présent, c'est ce qu'on faisait. Le législateur ne peut pas tout prévoir, et des fois, c'est mieux qu'il ne prévoit pas tout, pour qu'il laisse la liberté d'action au niveau des territoires. Je pense que les différences d'appréciations sont au niveau technique. Après, un arbitrage peut être rendu au niveau politique. Mais pas sur une législation particulière [...]. Nous avons la volonté de travailler avec le CCAS, mais en gardant chacun nos compétences. Et, depuis deux ans, il y a une volonté de recentrage des compétences du CCAS. Du coup, on constate l'impact sur le partenariat et la mise en œuvre des politiques sociales. Mais on s'adapte ! Comme je vous le disais, on travaille ensemble et surtout au profit de la population. C'est l'essentiel. Il faut vraiment que les bénéficiaires de l'action publique soient entendus et écoutés pour la mise en œuvre des politiques qui les concernent : sur la vision qu'ils peuvent avoir, sur les compétences et sur la façon dont ils y accèdent, c'est important.

## ANNEXE XI : Données quantitatives

Ces données quantitatives résultent de nos recherches personnelles. Elles sont issues des bilans d'activités réalisés chaque année par les services du CCAS. Nous avons fait le choix de nous concentrer sur les dix dernières années pour présenter des données relevant du contexte économique et social actuel.

Il est nécessaire de prendre certaines précautions vis-à-vis de ces chiffres : les évolutions majeures ne signifient pas forcément une augmentation substantielle des bénéficiaires, mais peut-être seulement que l'assiette de la cible des publics s'est élargie. Il se peut aussi que de nouvelles aides aient été octroyées, comme pour les aides financières en 2011.

Lorsque nous n'avons pas pu avoir les données (parce que le dispositif n'était pas encore en vigueur ou qu'il était terminé, ou encore que celles-ci n'étaient pas disponibles), nous avons inscrit un X dans la case correspondante.

Tableau présentant quelques données pour la direction des Solidarités

	Accueil Palente et ASQ (en personnes accueillies)	SAAS (en passages)	Proxim' (en passages)	Aides Financières (en euros)
<b>2006</b>	x	x	x	1 604
<b>2008</b>	x	x	3 072	1 865
<b>2009</b>	x	18 416	2 859	1 212
<b>2010</b>	1 663 (dernier trimestre)	21 582	2 633	1 153
<b>2011</b>	8 176 (uniquement Palente)	22 436	2 410	2 344
<b>2012</b>	x	10 402	1 267 (arrêté en aout)	2 058
<b>2013</b>	17 140 (téléphonique) 13 085 (physique)	12 238	x	2 151
<b>2014</b>	x	12 238	x	1 961
<b>2015</b>	26 359		x	x

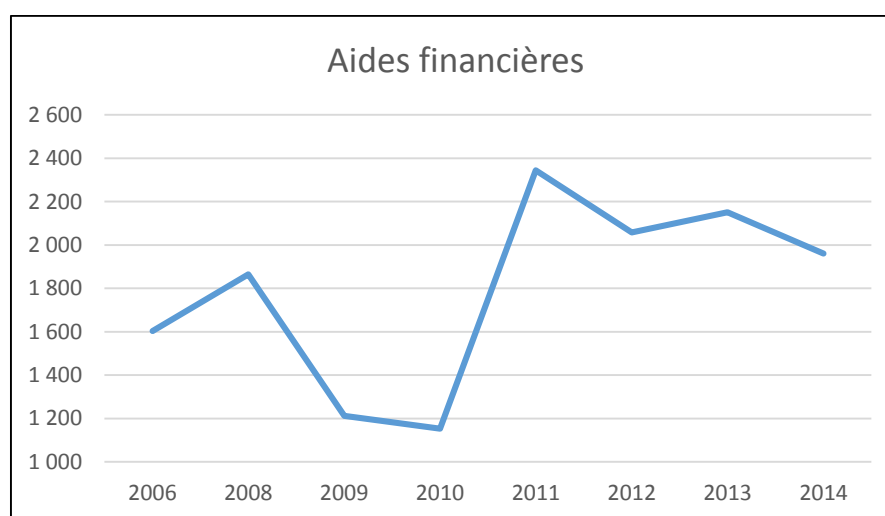
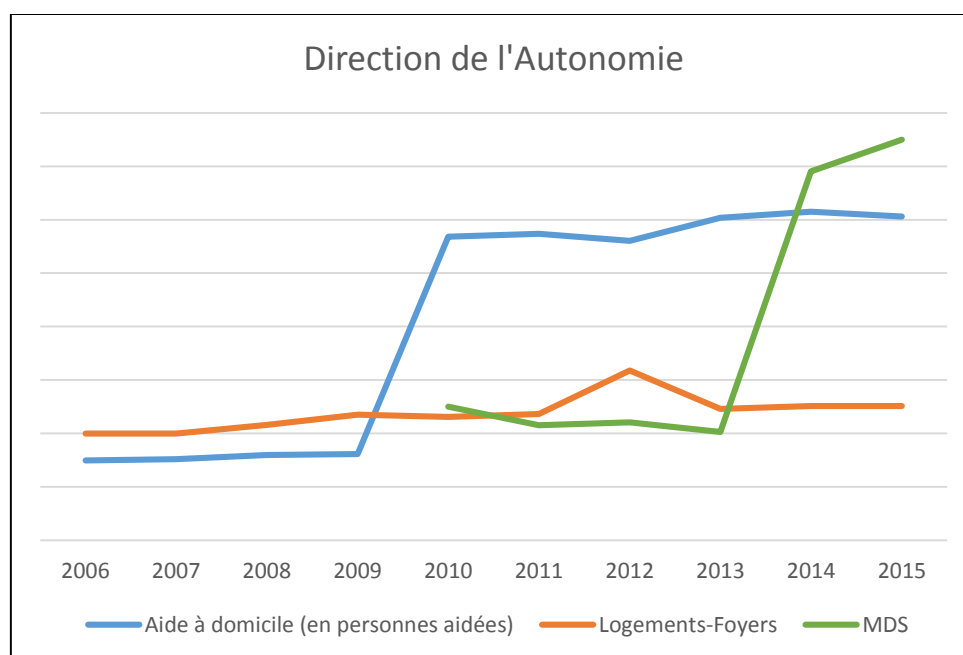




Tableau présentant quelques données pour la direction de l'Autonomie

	Aide à domicile (en personnes aidées)	Logements-Foyers (en résidents)	Maison des Seniors (en passages)
<b>2006</b>	799	332	x
<b>2007</b>	804	x	x
<b>2008</b>	819	344	x
<b>2009</b>	823	358	x
<b>2010</b>	1 636	355	4 424
<b>2011</b>	1 647	359	4 115
<b>2012</b>	1 621	419	4 167
<b>2013</b>	1 707	366	4 010
<b>2014</b>	1 730	370	8 331
<b>2015</b>	1 712	370	8 856



## **ANNEXE XII** : Recensement de nos productions écrites et de nos interventions orales

---

### **Chapitres d'ouvrage et productions écrites**

ROY Jean-Baptiste (2014), « L'écriture "équilibrée" dans le cadre d'une CIFRE », in FERRÉOL Gilles et TUAILLON DEMÉSY Audrey (sous la dir. de), *Actes du Séminaire jeunes Chercheurs du laboratoire C3S : « L'écrit : comment rendre compte d'une recherche ? »*, octobre, pp. 47-54.

ROY Jean-Baptiste (2014), « Y a-t-il encore de l'innovation sociale ? L'exemple du CCAS de Besançon », in FERRÉOL Gilles, LAFFORT Bruno et PAGÈS Alexandre (sous la dir. de), *L'Intervention sociale en débats. Nouveaux métiers, nouvelles compétences ?*, Bruxelles, Intercommunications, pp. 129-140.

ROY Jean-Baptiste (2014), « La Recherche au Centre communal d'Action sociale de la Ville de Besançon », *Les Usages de la sociologie des politiques sociales* [en ligne].

ROY Jean-Baptiste et VINCENT Pascale (2014), « Approche socio-historique de l'innovation sociale », in CREUX Gérard (sous la dir. de), *Les Cahiers du travail social*, n° 76, septembre, pp. 33-44.

ROY Jean-Baptiste (2016), « L'engagement professionnel au sein de la fonction publique territoriale », in FERRÉOL Gilles et TUAILLON DEMÉSY Audrey (sous la dir. de), *L'Engagement et ses différentes figures*, Bruxelles, Intercommunications, pp. 131-142.

ROY Jean-Baptiste (2016), « Le sociologue dans son milieu professionnel : entre rapprochements et distanciations », in FERRÉOL Gilles (sous la dir. de), *Médiations et régulations*, Bruxelles, Intercommunications, pp. 67-74.

ROY Jean-Baptiste (2016, à paraître au second semestre), « La validation des acquis de l'expérience en Franche-Comté », in FERRÉOL Gilles et APENUVOR Jules (sous la dir. de), *La VAE : Bilan et perspectives*, Bruxelles, Intercommunications.

ROY Jean-Baptiste (2016, à paraître au second semestre), « L'Aide alimentaire à Besançon », in FERRÉOL Gilles (sous la dir. de), *Actes du Séminaire Jeunes chercheurs du laboratoire C3S : "Autour de l'Alimentation"*.

ROY Jean-Baptiste (2017), « Le microcrédit personnel : un dispositif en faveur des jeunes bisontins », in FERRÉOL Gilles et HAKIKI Nourredine (sous la dir. de), *Jeunesse et société. Regards croisés France-Maghreb*, Bruxelles, Intercommunications.

ROY Jean-Baptiste (2017), « La politique de Santé au sein du CCAS de Besançon », in VICARELLI Giovanna et FERRÉOL Gilles (sous la dir. de), *Politiques de soins. Une comparaison franco-italienne*, Bologne, Il Mulino.

---

## **Communications dans des Colloques et Séminaires**

ROY Jean-Baptiste (2013), *L'Innovation des politiques sociales bisontines*, Séminaire des cadres du CCAS, 11 juin, Besançon.

ROY Jean-Baptiste (2013), *Y a-t-il encore de l'innovation sociale ?*, Colloque C3S : "L'intervention sociale : nouveaux métiers, nouvelles compétences", 17 octobre, Besançon.

ROY Jean-Baptiste (2013), *Approche socio-anthropologique de l'innovation sociale*, Séminaire IRTS FC-C3S : "Nouvelles formes de solidarité, Nouvelles formes d'intervention", 14 novembre, Besançon.

ROY Jean-Baptiste (2014), *L'Écriture "équilibrée" dans le cadre d'une CIFRE*, Séminaire Jeunes Chercheurs C3S : "L'écrit : comment rendre compte d'une recherche ?", 16 avril, Besançon.

ROY Jean-Baptiste (2014), *L'Innovation des politiques sociales bisontines*, Séminaire d'installation du Conseil d'Administration du CCAS, 17 juin, Besançon.

ROY Jean-Baptiste (2014), *Le Microcrédit personnel : un outil en faveur des jeunes bisontins*, Séminaire Tassili franco-algérien, 17 septembre, Besançon.

ROY Jean-Baptiste (2014), *La Recherche au Centre communal d'Action sociale de Besançon*, Colloque du RT6 de l'AFS : "Les Usages sociaux des politiques sociales", 2 octobre, Dijon.

ROY Jean-Baptiste (2015), *Le Sociologue dans son milieu professionnel : entre rapprochements et distanciations*, Colloque du C3S : "Médiations et régulations", 27 mars, Besançon.

ROY Jean-Baptiste (2015), *L'Engagement dans la fonction publique territoriale*, Séminaire Jeunes Chercheurs C3S, 20 mai, Besançon.

ROY Jean-Baptiste (2016), *La Validation des acquis de l'expérience en Franche-Comté*, Colloque organisé par le Cabinet "Les 2 rives" et le Laboratoire C3S, 17 mars, Paris.

ROY Jean-Baptiste (2016), *L'Aide alimentaire à Besançon*, Séminaire Jeunes Chercheurs C3S, 6 avril, Besançon.

ROY Jean-Baptiste (2016), *La Politique de santé au sein du CCAS de Besançon*, Colloque franco-italien : "Santé et politiques de soins", 18 novembre, Ancône (Italie).

---

## **Conférences grand public**

ROY Jean-Baptiste (2013), *L'Innovation sociale des politiques sociales à Besançon*, Association Filières du futur, 10 avril, Besançon.

ROY Jean-Baptiste (2013), *Des Bureaux d'aide sociale aux CCAS. Retour sur 40 ans d'évolution*, 36<sup>e</sup> Rencontres nationales de l'ANCCAS, 7 juin, Besançon.

ROY Jean-Baptiste (2015), *Synthèse et perspectives de la journée*, Journée de réflexion "Comprendre la précarité énergétique... Pour mieux accompagner les publics en difficulté", UDCCAS, 12 mars, Montferrand-le-Château.

ROY Jean-Baptiste (2016), « *L'Innovation sociale* », Intervention lors de la Table ronde n° 1 : "Innovation sociale et action publique locale : de quoi parle-t-on ?", Journée d'étude organisée par l'UNCCAS "L'innovation sociale dans l'action publique locale : Utopie ou réalité ?", 19 janvier, Paris. Fondation MACIF.

ROY Jean-Baptiste (2016), « Quand l'action des villes pose question... », *Expérimentarium*, 18 juin, Besançon.



**Actualités**

**LES CCAS INNOVENT**

## Jean-Baptiste Roy, chargé d'étude et doctorant au CCAS de Besançon « L'innovation, c'est dans le rétroviseur qu'on la constate »

Le 2 mars dernier, le service Innovation de l'UNCCAS a rencontré Jean-Baptiste Roy, chargé d'étude et doctorant au CCAS de Besançon, positionné sur un travail de recherche autour de l'innovation sociale. Au croisement de la sociologie et de l'histoire, sa démarche est très intéressante. Nous vous en livrons ici une présentation succincte.

C'EST À L'AUBE DES 40 ANS de son CCAS que Besançon a fait le choix de développer un groupe projet autour de l'innovation sociale. Souhaitant un travail de fond, teinté d'apports sociologiques et permettant de dégager un modèle d'innovation s'appuyant sur celles ayant germées en terres bisontines, il a recruté en 2014, un doctorant. L'ampleur du travail est titanesque ! Au-delà d'établir une définition de l'innovation sociale, il s'agit de comprendre comment elle se produit, d'élaborer un modèle théorique, de repérer des constantes, de concevoir une grille d'analyse pouvant être testée sur des projets locaux... Le tout en croisant recherches, investigations de terrain à partir d'entretiens avec les élus, cadres et agents du CCAS et travail d'analyse.

### Les 5 critères de l'innovation sociale

Les recherches de Jean-Baptiste Roy s'imprègnent des travaux de Joseph Schumpeter, économiste, et de Yao Assogba, sociologue québécois spécialiste du travail social. Il établit ainsi que l'innovation sociale se définit via cinq critères : c'est une réponse nouvelle, qui répond à une finalité sociale, impacte différents acteurs, active une mobilisation de partenaires et se pérennise à travers un temps d'institutionnalisation et de diffusion du projet. « L'innovation, c'est un peu dans le rétroviseur qu'on la constate », indique Jean-Baptiste pour illustrer le processus long et non linéaire du concept.

### Décortiquer le passé et faire avancer le présent

Pour construire son modèle théorique, il a complété ses travaux en se focalisant sur trois dossiers d'archives : le Minimum social Garanti en 1968, la création des logements-foyers au début des années 60 et la mise en place d'actions de décloisonnement entre la santé et le social. Il se rend compte alors qu'il existe des contextes favorables à l'émergence de l'innovation. Il les nomme « contextes locaux » et « contextes extérieurs ». Les contextes locaux ont rapport à l'histoire locale ou à « la marque » du

territoire, à la quête de sens et de pérennité et au charisme de personnalités pouvant porter un projet. Les contextes extérieurs sont économiques, normatifs, législatifs, administratifs, institutionnels, sociaux et spatio-temporels et impactent les méthodes de travail. Il en conclut que le processus de l'innovation sociale est la

**« Il existe des contextes favorables à l'émergence de l'innovation »**

confluence entre les critères de l'innovation, les contextes extérieurs et locaux. À Besançon, cette analyse contextuelle et historique permet de mieux appréhender les mécanismes derrière chaque bonne pratique. Plutôt que de reproduire des pratiques en calquant des résultats, il favorise l'émergence de nouveaux projets, adaptés à la marque bisontine. ■

### La recherche : une loupe pour l'innovation

Recruter un expert a un coût qui n'est pas à la portée de tous les organismes. Néanmoins, le CCAS de Besançon a obtenu une subvention via le dispositif CIFRE (Convention industrielle de Formation par la Recherche). Soutenu par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche via l'Association nationale de Recherche et de Technologie (ANRT), la CIFRE permet d'accompagner l'insertion professionnelle de

doctorants en entreprise en couvrant partiellement leur rémunération pour une mission de 3 ans. Durant ce contrat, l'étudiant mène ses travaux de recherche en alternance dans une entreprise et un laboratoire d'accueil, pour aboutir à la soutenance de la thèse. Pour plus d'information : <http://www.anrt.asso.fr> > Rubrique CIFRE  
Contact : [jean-baptiste.roy@besancon.fr](mailto:jean-baptiste.roy@besancon.fr)

## INNOVATION

### EN SAVOIR PLUS

#### QU'EST-CE QUE L'INNOVATION SOCIALE ?

Besançon est reconnue comme une ville d'innovation sociale. L'exemple souvent cité est la création en 1968 à Besançon de l'ancêtre du RMI dispositif qui, depuis, a fait ses preuves au niveau national. Mais qu'est-ce que l'innovation sociale aujourd'hui et Besançon est-elle toujours aussi innovante en la matière ? C'est tout l'objet du travail de Jean-Baptiste Roy qui précise : « *L'innovation est un processus long, complexe et non linéaire qui est fait de grandes avancées, mais aussi parfois de temps-morts et de retours en arrière. On ne peut pas innover simplement en claquant des doigts. Le contexte local joue d'ailleurs un rôle important : une innovation à Besançon ne fonctionnera peut-être pas autre part* ».

## TRAVAIL DE RECHERCHE UNIVERSITAIRE AU CCAS

### UNE THÈSE EN PRÉPARATION SUR L'ÉVOLUTION DES BESOINS ET DES MODES D'INTERVENTION SOCIALE À BESANÇON.



La démarche est novatrice : il existe en effet très peu de travaux universitaires portant sur les politiques sociales communales. L'idée a germé en 2013, à l'occasion de l'organisation de la célébration des 40 ans du CCAS de Besançon. Il s'agissait d'initier un travail de recherche en sociologie relatif à l'étude des politiques sociales à travers l'exemple du CCAS. Avec un constat : celui que, plus que jamais, dans une période de turbulences et d'évolutions, de réduction des dotations et de réformes, il semble important de s'interroger sur l'analyse du passé pour mieux préparer l'avenir.

Et un objectif : accompagner ces évolutions, en dressant tout d'abord un état des lieux, puis en essayant d'imaginer l'avenir des politiques sociales locales. Mais ce travail de thèse, réalisé actuellement par Jean-Baptiste Roy (photo ci-dessus), ne donnera pas de recettes clés en mains : le doctorant-sociologue donne avant tout des clés de compréhension, il établit un diagnostic et aide à décrypter ce qui est en train de se passer.

#### Quel calendrier pour une thèse ?

Avec un enjeu de rester ancré dans la réalité de nos pratiques quotidiennes, au croisement des mondes de l'université et de la collectivité, le travail de Jean-Baptiste s'articule en trois phases, sur trois années.

Une première phase de cadrage théorique et de recherches bibliographiques. La deuxième année est consacrée à une étude sociologique de terrain avec la réalisation d'une soixantaine d'entretiens auprès d'un panel de professionnels de l'action sociale locale et départementale et l'envoi d'un questionnaire à destination de tous les agents du CCAS. La troisième année (2016) sera consacrée à la rédaction, la restitution et la mise en lien avec les acteurs de terrain. Ce travail de thèse est supervisé par un directeur de thèse issu du laboratoire de sociologie bisontin C3S (Culture, Sport, Santé, Société) par le Directeur Général et la Vice-Présidente du CCAS, dans le cadre de deux comités de pilotage annuels.

La question de l'évolution des métiers et des formations du travail social sera selon toute probabilité posée par cette étude, ce qui devrait tout particulièrement intéresser les équipes du CCAS avec lesquelles une étape de restitution est prévue dès que les conclusions seront finalisées et diffusables.

Pour le CCAS, faire aboutir ce travail inédit de recherche est aussi une façon de maintenir cette tradition bisontine d'innovation sociale et peut-être de focaliser une nouvelle fois le regard national sur les politiques sociales locales.

### JEAN-BAPTISTE ROY, CHERCHEUR UNIVERSITAIRE EN SOCIOLOGIE

Titulaire d'un Master II en sociologie « analyse et gestion des politiques sociales » obtenu à l'Université de Franche-Comté, Jean-Baptiste Roy a effectué un premier CDD de 9 mois au sein du CCAS de Besançon en 2012 en tant que chargé d'étude. Doctorant depuis février 2014, le CCAS lui a proposé un poste de contractuel, ceci jusqu'à l'obtention de son doctorat en 2017.

Son poste est cofinancé par un dispositif dénommé CIFRE (Convention industrielle de Formation par la Recherche), mis en place grâce à des fonds publics et privés, et qui permet

de faciliter l'intégration des doctorants en entreprise ou établissements publics. Ce dispositif, ouvert aux collectivités territoriales, est encore très peu connu et le dossier présenté par le CCAS de Besançon fait partie des 3 tout premiers dossiers de ce type ayant été validés.

Jean-Baptiste a rejoint le CCAS avec un projet concret et une envie d'intégrer durablement une collectivité territoriale. Pour ce faire, il prépare en parallèle le concours d'attaché.

Sa thèse, très attendue pour l'intérêt et la rareté du sujet, sera publiée. Il la soutiendra début 2017.

Source : *Mag 3* (Magazine des agents du Grand Besançon, de la ville de Besançon et du Centre communal d'Action sociale), n° 6, 2<sup>e</sup> trimestre 2015, p. 13.

**Initiative** Des thésards ont expliqué leurs travaux au public samedi à la médiathèque Pierre-Bayle

## « Une thèse doit être utile ! »

JEAN-BAPTISTE ROY est un thésard de l'Université de Franche-Comté, en sociologie au laboratoire Culture, sport, santé, société. Le fruit de ses travaux sera regroupé sous l'intitulé « Gouvernance et innovation sociale : l'exemple du CCAS de Besançon - 1972-2016 ».

En attendant, Jean-Baptiste Roy a participé, ce samedi à la médiathèque Pierre-Bayle avec d'autres thésards en robotique ou écologie, à l'opération Experimentarium mise en place par le service Sciences, arts, culture de l'Université de Franche-Comté. Le principe est simple : des chercheurs qui préparent leur thèse vont à la rencontre du grand public pour parler de leurs travaux, se livrer à un petit exercice de vulgarisation. Pourquoi ? « Parce qu'une thèse doit être utile », témoigne Jean-Baptiste Roy. « Il ne faut pas qu'elle devienne un cale porte. »



■ Jean-Baptiste Roy a présenté ses travaux autour du CCAS de Besançon.

Photo Sam COULON

Le public venu échanger avec le thésard a très vite été intéressé par toutes les problématiques abordées. « L'action sociale, ce n'est pas que l'action autour de la pauvreté. C'est aussi l'accompagnement des personnes âgées, l'aide au

logement, la jeunesse. C'est ce qui permet plus d'équité sur le territoire et ce, dans un cadre dorénavant intercommunal par la loi NOTRe. »

Si les travaux du jeune chercheur intéressent le public, ils captivent aussi et surtout la

ville de Besançon qui a décidé d'embaucher l'étudiant pendant toute la durée de sa thèse. Sa mission ? « Mon travail permet d'accompagner les techniciens et les élus au quotidien. Il permet aussi de comparer ce qui se fait dans d'autres CCAS. »

Jean-Baptiste Roy présentera sa thèse en novembre si tout va bien. « Participer à Experimentarium est aussi bénéfique pour moi. Car il se peut qu'une question posée par quelqu'un du public pointe une omission que j'aurais pu faire dans mes travaux. C'est toujours bien d'avoir un regard extérieur. »

Quel avenir pour Jean-Baptiste Roy ? À l'issue de sa thèse, il aimerait travailler pour une collectivité territoriale, et tentera les concours d'attaché. Autres possibilités : devenir consultant ou passer le concours d'enseignant des universités. A suivre.

R.D.

Source : *L'Est républicain* (édition de Besançon), n° 42 047, juin 2016, p. 3.

### Quand l'action sociale des villes pose question...

→ SOCIOLOGIE



Jean-Baptiste ROY est un jeune chercheur en sociologie au laboratoire C3S (Culture, Sport, Santé, Société), à l'UBFC. Il travaille, dans le cadre de sa thèse, sur la construction et la place des politiques sociales locales. Embauché par la Ville de Besançon, et plus précisément par le Centre communal d'Action sociale (CCAS), il essaie de comprendre comment la commune peut s'inscrire dans le paysage de l'intervention sociale sur un territoire défini. Doctorant et professionnel, il jongle entre ces deux statuts pour donner une réalité pratique à ses travaux.

« Nous sommes tous concernés par les questions sociales ! »

Alors que le CCAS de Besançon fête ses 40 ans en 2012, une réflexion générale sur le sens de son action se pose : c'est dans ce cadre que le travail de recherche de Jean-Baptiste prend ses origines. Besançon est en effet reconnue dans toute la France comme une terre forte d'innovations sociales avec une réelle préoccupation de l'ensemble de ses habitants. Dans un contexte de plus en plus contraint et difficile (les restrictions budgétaires et les besoins se complexifient), de nombreuses questions restent en suspens et nécessitent une vraie analyse scientifique.

À la croisée de la sociologie et de l'histoire, Jean-Baptiste essaie d'accompagner les équipes pour équilibrer les pratiques traditionnelles et la recherche d'innovation sociale. Il s'interroge, entre autres, sur le processus de construction d'une politique sociale communale. Comment la ville, alors

qu'elle n'a que quelques compétences résiduelles en termes de social, peut-elle créer et maintenir des dispositifs qui répondent aux besoins de sa population ?

Les apports de sa recherche sont multiples. D'un côté, Jean-Baptiste cherche à donner de nouvelles perspectives théoriques en appliquant divers concepts sociologiques sur son terrain d'étude, en analysant leurs opérationnalités. D'un autre, il propose diverses préconisations pratiques pour son milieu professionnel, pour à la fois aider à réfléchir aux formes d'interventions actuelles, mais aussi analyser les possibilités qu'offre l'avenir des politiques locales, comme par exemple le chantier de l'intercommunalité sociale.

### Les objectifs

- Définir la place de l'action sociale municipale.
- Anticiper les prochaines évolutions.
- Proposer de nouvelles clés de lecture aux équipes de professionnels.



Fiche de présentation transmise aux auditeurs de l'Experimentarium (Recto-verso).





# TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	3
<b>SOMMAIRE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : DÉLIMITATION DE L’OBJET D’ÉTUDE</b> .....	15
<b>CHAPITRE I : ÉLÉMENTS DE CADRAGE</b> .....	17
<b>A. État des lieux</b> .....	17
A.1. Données sociodémographiques et géographiques .....	17
A.2. Données politiques.....	20
<b>B. Présentation des CCAS – Quelques repères historiques</b> .....	20
B.1. Une naissance sous la Révolution .....	21
B.2. De la charité à l’aide sociale .....	22
B.3. Des BAS aux CCAS .....	24
B.4. Des compétences spécifiques .....	25
B.5. De la Commission administrative au Conseil d’administration : une (r)évolution .....	26
<b>C. Le CCAS de Besançon</b> .....	27
<b>D. Originalité de la démarche</b> .....	33
D.1. Une thèse en Convention industrielle de Formation par la Recherche .....	33
D.2. Des conditions de travail originales .....	36
D.3. De l’intérêt d’embaucher un apprenti-sociologue .....	37
D.4. Observer une structure en mouvement.....	39
D.5. Un statut particulier .....	41
<b>CHAPITRE II : ÉLÉMENTS SÉMANTIQUES ET TERMINOLOGIQUES</b> .....	47
<b>A. La sémantique des usagers</b> .....	47
<b>B. Gouvernance</b> .....	49
<b>C. Territoire et proximité</b> .....	54
<b>D. Décentralisation et déconcentration</b> .....	59
<b>E. La gestion dans les politiques sociales</b> .....	64
<b>F. La dépendance au sentier</b> .....	66
<b>G. Risques et incertitudes</b> .....	69

CHAPITRE III : 40 ANS D'ACTION SOCIALE BISONLINE .....	73
<b>A. Définir l'innovation sociale ?.....</b>	<b>74</b>
<b>B. Le système et la complexité.....</b>	<b>76</b>
<b>C. Vers une nouvelle approche de l'innovation sociale.....</b>	<b>78</b>
<b>D. Les contextes exogènes .....</b>	<b>81</b>
D.1. Le contexte économique .....	81
D.2. Le contexte législatif, normatif et institutionnel .....	82
D.3. Le contexte social .....	84
D.4. Le rapport au temps, à l'espace et au travail .....	86
<b>E. Les contextes endogènes.....</b>	<b>88</b>
E.1. Une histoire locale forte .....	88
E.2. Une culture maison particulière ?.....	91
E.3. Le CCAS et ses coopérations .....	98
 CHAPITRE IV : PROBLÉMATISATION, HYPOTHÈSES ET MÉTHODOLOGIE .....	 103
<b>A. Problématiser la recherche.....</b>	<b>103</b>
A.1. Gouvernance .....	103
A.1.1. La gouvernance interne .....	103
A.1.2. La gouvernance externe.....	104
A.2. L'évolution de l'analyse des besoins .....	105
A.2.1. Par le passé... ..	105
A.2.2. L'analyse des besoins aujourd'hui .....	106
A.2.3. Anticiper les besoins de demain .....	106
A.3. Les modes d'intervention.....	106
A.4. La problématique générale.....	107
<b>B. Hypothèses de recherche.....</b>	<b>108</b>
B.1. La gouvernance .....	109
B.2. L'évolution des besoins.....	110
B.3. Les modes d'intervention sociale .....	111
<b>C. Méthodologie .....</b>	<b>113</b>
C.1. Recherche bibliographique et documentaire .....	113
C.2. L'Étude de terrain .....	115
C.2.1. Les entretiens semi-directifs .....	115
<i>La constitution du panel .....</i>	<i>115</i>
<i>L'élaboration d'un canevas .....</i>	<i>117</i>
<i>La réalisation des entretiens.....</i>	<i>117</i>
<i>La retranscription .....</i>	<i>118</i>
C.2.2. Le questionnaire .....	119
C.2.3. La comparaison territoriale.....	120
C.2.4. La participation observante.....	120
C.3. Les difficultés.....	121

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	125
---------------------------------------	-----

## **DEUXIÈME PARTIE : LE CCAS, UN OUTIL AU CŒUR D'UN SYSTÈME LOCAL** ..... 127

CHAPITRE V : UN FONCTIONNEMENT INTERNE SPÉCIFIQUE.....	131
--	-----

<b>A. Établissement public et autonome .....</b>	<b>131</b>
A.1. La Fonction publique territoriale .....	131
A.2. Un établissement autonome rattaché à la Ville ou à l'EPCI .....	134
<b>B. Le conseil d'administration .....</b>	<b>135</b>
B.1. Une constitution définie par la loi.....	135
B.2. Les administrateurs .....	137
B.3. La place du CA dans le processus décisionnel.....	139
<b>C. Le double pilotage .....</b>	<b>145</b>
<b>D. Le fonctionnement en directions .....</b>	<b>151</b>
D.1. Une séparation par publics qui se retrouve ailleurs.....	151
D.2. Quelles différences entre ces directions ? .....	152
D.3. Des périmètres d'intervention différents.....	157
D.4. La place du Secrétariat général .....	159

CHAPITRE VI : QUELLE PLACE DANS LA GOUVERNANCE ? .....	165
--	-----

<b>A. Les rapports avec la Ville .....</b>	<b>165</b>
A.1. Une relation difficile .....	165
A.2. Social = transversal ? .....	173
A.3. Le Pôle Vie sociale et Citoyenneté .....	176
A.4. Quelle place pour le social ? .....	179
A.5. Des observations hétérogènes .....	181
<b>B. Les relations avec le conseil départemental.....</b>	<b>183</b>
B.1. Des places définies par la loi.....	184
B.2. Des positions en tension.....	185
B.3. Une méconnaissance réciproque des projets .....	189
B.4. La question du territoire pertinent.....	192
B.5. Deux exemples significatifs : les ASQ et le RSA .....	194
B.5.1. ASQ et CMS .....	194
B.5.2. Le RSA .....	196
B.6. Des relations disparates dans d'autres structures .....	197
<b>C. Les autres partenaires.....</b>	<b>199</b>
C.1. Les partenaires institutionnels.....	199
C.2. La place des associations .....	202
C.2.1. À la Maison des Seniors .....	203
C.2.2. L'aide alimentaire.....	203

CHAPITRE VII : LE SENS DE L'ACTION.....	207
<b>A. Le "flou" et la méconnaissance du projet général.....</b>	<b>207</b>
A.1. Un flou partagé .....	207
A.2. La métaphore de la navigation .....	209
A.3. La méconnaissance du projet général .....	211
A.4. Le flou vu de l'extérieur .....	213
A.5. La communication .....	214
<b>B. Une double approche : par publics et par territoires .....</b>	<b>217</b>
B.1. Un mouvement de balancier.....	217
B.2. Un empilement infructueux.....	218
<b>C. L'héritage.....</b>	<b>222</b>
C.1. Un poids pour l'institution .....	222
C.2. Action sociale et personnalisation d'un héritage : frein ou cap à tenir ?.....	226
C.3. Les autres territoires confrontés au poids de l'héritage.....	227
 CHAPITRE VIII : L'EXPERTISE AU SERVICE DE L'OUTIL.....	 233
<b>A. Le projet social .....</b>	<b>233</b>
A.1. Une période marquée par le nouveau projet social .....	233
A.2. La mobilisation autour du projet.....	236
A.3. Les premiers retours.....	238
A.4. D'autres exemples de projets sociaux .....	239
A.4.1. À Grenoble.....	240
A.4.2. À Bordeaux .....	241
<b>B. L'Analyse des besoins sociaux .....</b>	<b>242</b>
B.1. Un cadre réglementaire .....	242
B.2. À Besançon, une ABS spécifique .....	245
B.3. Une ABS pour quelle utilité ? .....	248
B.4. Les ABS dans d'autres Villes .....	251
<b>C. Les Ressources humaines, forces du CCAS .....</b>	<b>253</b>
C.1. Les agents des CCAS .....	253
C.2. Fonctionnaire et travailleur social : quelle articulation ? .....	254
C.3. De nouveaux intervenants du social .....	259
 CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE.....	 267
 <b>TROISIÈME PARTIE : PERSPECTIVES THÉORIQUES ET PRÉCONISATIONS PRATIQUES.....</b>	 <b>271</b>
 CHAPITRE IX : PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL .....	 277
<b>A. Qu'est-ce que le DSL ? .....</b>	<b>278</b>
<b>B. Appréhender la complexité.....</b>	<b>283</b>

<b>C. Penser le Management à l'aune du DSL .....</b>	<b>288</b>
C.1. Manager par le sens ?.....	291
C.2. La cité par projets.....	294
C.3. Manager dans l'incertitude.....	297
C.4. L'information et sa diffusion.....	299
<b>D. Donner une place aux personnes accueillies.....</b>	<b>300</b>
D.1. Un rapport au public différent.....	300
D.2. La loi 2002-2 du 2 janvier 2002.....	302
D.3. Le non-recours aux droits .....	304
D.4. Les zones grises : un espace du non-recours ?.....	306
D.5. De la construction des problèmes sociaux .....	307
D.6. Vers un accueil inconditionnel ?.....	310
<b>E. Repenser les territoires .....</b>	<b>313</b>
 <b>CHAPITRE X : VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ? .....</b>	 <b>319</b>
<b>A. La gouvernance interne .....</b>	<b>320</b>
A.1. Le Conseil d'administration.....	321
A.2. La transaction et l'hybridation .....	322
A.3. Le pouvoir.....	326
A.4. Le double pilotage .....	327
A.5. L'ABS.....	331
<b>B. De nouvelles possibilités ? .....</b>	<b>333</b>
B.1. Loi NOTRe et incidences .....	334
B.2. L'intercommunalité sociale : un avenir tout tracé ?.....	337
B.3. Le portage de l'action sociale par un service communal ?.....	342
B.4. Garder le CCAS tel quel ?.....	344
B.5. Le choix actuel du CCAS de Besançon.....	345
<b>C. L'héritage.....</b>	<b>352</b>
 <b>CHAPITRE XI : PRÉCONISATIONS PRATIQUES .....</b>	 <b>359</b>
<b>A. Vers une inclusion de tous dans la construction des politiques sociales municipales .....</b>	<b>359</b>
A.1. Repenser l'accueil et la place des personnes.....	359
A.2. Élaborer un laboratoire consultatif d'innovation .....	363
A.3. Affirmer la place des administrateurs .....	364
<b>B. L'expertise par les outils .....</b>	<b>366</b>
B.1. Coordonner un observatoire local global .....	366
B.2. Travailler sur la forme de l'ABS .....	368
<b>C. Le management et ses différentes formes.....</b>	<b>370</b>
C.1. Reconsidérer le système organisationnel .....	370
C.2. Provoquer des temps d'échanges entre services.....	373
C.3. Valoriser les "temps creux" .....	374
C.4. Créer un espace numérique propre au CCAS.....	376
 <b>CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE .....</b>	 <b>381</b>

<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>383</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE .....</b>	<b>397</b>
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>423</b>
<b>TABLE DES FIGURES .....</b>	<b>427</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>429</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>481</b>

### *Résumé :*

Les Centres communaux d'Action sociale (CCAS), outils principaux des politiques de solidarité mises en œuvre par les municipalités, dispensent ce qu'il est convenu d'appeler une "aide facultative", en regard de l'aide traditionnelle des Conseils départementaux, chefs de file en ce domaine sur leurs territoires. À Besançon, depuis 1972, le CCAS est reconnu comme très en avance et très innovant. Mais, depuis quelques années, le sentiment d'un amenuisement de son champ d'action et de son influence se fait sentir : c'est dans ce contexte d'incertitude que l'institution a fait vœu de disposer d'un travail d'analyse et d'expertise prenant appui sur la sociologie des politiques sociales. L'organisation interne (les relations entre directions, les liens entre élus et techniciens...) et l'environnement externe (les rapports avec la mairie, le département, et l'ensemble des partenaires) posent la question de la place de l'intervention communale, en termes de prérogatives et de frontières. En partant de l'exemple bisontin, un regard plus général permet de mettre au jour les similitudes et les contrastes de structures comparables. Cette étude, appuyée par un financement CIFRE et reposant sur un paradigme interactionniste, allie à la fois approche technique et point de vue scientifique : elle propose des préconisations pratiques et des perspectives théoriques.

*Mots-clés :* CCAS ; CIFRE ; Développement local ; Dynamique organisationnelle ; Gouvernance ; Innovation ; Intervention sociale ; Politiques municipales ; Territoire ; Ville de Besançon.

### *Abstract :*

The Municipal Centers of Social Action (MCSA), main tools implemented and used by municipalities in promoting solidary policies, is providing what is well known under the name of a "facultative assistance", regarding the traditional help of Departmental councils, the leader in this domain on their territories. In Besançon, since 1972, the MCSA is recognize as well advanced and innovative. However, in the last couple of years, the MCSA usage has declined and its influence has been increasing. In this context of doubt, the institution has made the wish to provide the framework for the analysis and an expertise expanding on the sociology of social policies. The nature of the working relationships within the internal organization (relationships between the team Management, relationships between the elected officials and the technicians...) and the external environment (Relationships with the City, the Department, and the whole partner's assembly), raise the question about the status of the municipal intervention, regarding the prerogatives and the boundaries. Referring to Bisontin's example, a general vision allows enlightening of the similarities and the contrasts of comparable structures. This study, approved by an "ICFR" (Industrial Convention of Formation by the Research), and laying on an interactional paradigm, allies at the same time technical approach and scientific point of view: it suggests practical recommendations and theoretical perspectives.

*Keywords:* MCSA; "ICFR"; Local Development; Organizational Dynamics; Governance; Innovation; Social Intervention; Municipal Policies; Territories; City of Besançon.