

Diriger une CAF pour la légitimer sur la scène locale : une pluralité de conceptions

Marc Lapôte
Christian Perrien

Chercheur à l'Observatoire des dirigeants (LSCI-CNRS)

Chercheur à l'Observatoire des dirigeants (LSCI-CNRS)
et Consultant à Michel Bauer Consultants.

L'Observatoire des dirigeants a mené une étude en 2001 et 2002 sur les représentations des agents de direction des caisses d'Allocations familiales (CAF) quant aux missions et activités de leur organisme. Les résultats mettent en évidence la diversité de ces représentations autour de quatre composantes de la définition des ambitions d'une CAF : l'importance relative accordée à la régulation, aux réponses globales aux allocataires et/ou au territoire, à l'autorité téléologique sur la scène partenariale locale, et une définition limitative ou extensive du champ d'influence de la CAF sur cette scène. Les auteurs montrent l'incidence de cette diversité sur les conditions de la légitimité institutionnelle locale des CAF.

L'observation attentive de l'activité quotidienne des agents de direction des caisses d'Allocations familiales (CAF) montre que, dans de nombreux organismes, une part importante de cette activité est consacrée à affirmer localement la légitimité de la CAF, à participer à l'élaboration des politiques publiques sociales. Cette partie de l'activité des dirigeants de CAF revêt naturellement une importance particulière avec les perspectives d'approfondissement de la décentralisation de l'action sociale, notamment le questionnement sur la gestion future du revenu minimum d'insertion (RMI). Mais elle est d'autant plus essentielle que, selon les observations, la CAF semble rarement considérée par les principales institutions chargées de définir et mettre en œuvre ces politiques – État déconcentré, collectivités locales – comme un « partenaire naturel » de la prise de décision. Si les ressources financières et techniques mises à disposition par la CAF sont acceptées de bon gré, elles ne leur confèrent pas *de facto* un véritable droit de cité sur les orientations des politiques qu'elles alimentent.

Les acteurs locaux assimilent souvent la CAF à une « administration »

Ce questionnement, par leurs « partenaires », de la légitimité des CAF à se positionner comme codécideurs des politiques sociales locales est

double. Il porte, en premier lieu, sur la légitimité sociétale des CAF : si les communes ou les conseils généraux peuvent se prévaloir d'une légitimité démocratique locale, si l'État déconcentré peut se prévaloir d'une légitimité administrative nationale – et des valeurs de « service public » qui lui sont associées –, qu'en est-il des CAF ? La réponse à cette question semble parfois d'autant plus difficile à formuler que les « partenaires » locaux ne connaissent ni les fondements ni le fonctionnement institutionnels de la branche Famille de la Sécurité sociale.

En second lieu, c'est la légitimité opérationnelle des CAF qui est susceptible d'être questionnée tant par les collectivités locales que par les acteurs associatifs : souvent assimilée à une « administration » – dont, en outre, les activités comme les champs de compétences ne sont pas toujours connus –, la CAF est alors perçue comme régie, essentiellement, par des modalités bureaucratiques de fonctionnement. Dans cette représentation, tout discours de la CAF sur l'efficacité de l'action locale risque d'être accueilli avec ironie ou condescendance par des acteurs qui peuvent se vivre, pour leur part, comme inscrits dans un rapport plus direct avec la demande sociale. Ce risque est d'autant plus important que, dans les partenariats, les CAF sont nécessairement porteuses d'exigences normatives – conformité aux principes de service public, aux règles d'attribution de leurs ressources, etc. – qui peuvent être perçues comme exclusives de logiques d'efficacité.

Des opportunités de légitimation dans le champ de l'action sociale

Ce constat d'une difficulté des CAF à légitimer *a priori* leur participation à l'élaboration de politiques locales s'inscrit dans celui, plus large, d'un « champ de l'action sociale » locale qui n'est pas encore « recomposé » (Aballéa, 1998). Dans les trois CAF étudiées il n'a été observé nulle part de « division institutionnelle du travail » qui paraisse véritablement stabilisée. Si les logiques de parte-

nariats « sectoriels » semblent remises en question dans de nombreux champs de l'action publique locale, des logiques de partenariats « fonctionnels » ne sont pas encore instituées et pilotées en tant que telles (Béhar, 2001) ; non seulement des concurrences interinstitutionnelles fortes persistent, mais elles s'inscrivent dans un partage des rôles que chacun perçoit comme pouvant encore être radicalement remis en question.

Cette division institutionnelle du travail en matière d'action publique sociale semble, par ailleurs, d'autant moins stabilisée que, presque vingt ans après les premières lois de décentralisation, rares sont les domaines de cette action où des « modèles de référence » ont été reconstruits. Les principes et modalités pertinents de l'action sociale restent explicitement questionnés par l'ensemble des « partenaires ». Plus que jamais, semble-t-il, les questions de « sens de l'action » sont posées derrière les nouveaux concepts qui tentent de s'imposer : quel sens attribuer, par exemple, à l'action sociale dite collective ? quelle pertinence du concept de centre social ? quel contenu et quelle place donner au « développement social local » ? quel sens donner à la discrimination positive ? quels sont les vecteurs d'intégration à privilégier ? etc.

Le rapprochement de ces deux constats – qu'il conviendrait de valider ou infirmer par une observation sur l'ensemble des organismes – dessine un contexte institutionnel local particulièrement « ouvert » pour les CAF. Cette ouverture – et donc cette étendue du « champ des possibles » – peut être interprétée comme une situation porteuse à la fois de risques et d'opportunités pour les organismes. Du point de vue des risques, le danger est celui, largement évoqué par l'ensemble des interlocuteurs, d'une marginalisation ou, pire, d'une « instrumentalisation » de la CAF dans les instances et les processus d'élaboration des politiques sociales locales. Ce danger est d'autant plus important pour une CAF qu'elle ne dispose *a priori*, on l'a vu, que de peu d'arguments lui permettant de fonder sa légitimité « d'acteur politique » local. Du point de vue des opportunités, la non-stabilisation du système d'acteurs comme l'indétermination du champ symbolique de l'action sociale locale laissent aux CAF – ainsi, du reste, qu'aux autres « partenaires » – des marges d'initiative leur permettant de viser à terme un véritable *co-leadership* de l'action publique territoriale. De fait, certains cas

observés manifestent cette éventualité d'une CAF qui, sur certains champs et/ou dans certains dispositifs, parvient à légitimer et imposer son droit de cité dans la définition de politiques publiques transversales. La CAF « partenaire politique incontournable » de la politique de la ville ou la CAF partenaire de la politique sociale globale du département constituent alors des idéaux possibles (1).

L'importance des rationalités dirigeantes dans l'avenir institutionnel des CAF

Si cette hypothèse « d'ouverture » du contexte de l'action sociale locale est vérifiée, nul doute que l'action particulière des dirigeants des CAF – et notamment des directeurs – constitue un facteur déterminant de l'avenir institutionnel de ces organismes. En effet, que l'on considère ce contexte comme un système d'action concret et/ou comme un champ de confrontation symbolique, les agents de direction des CAF – comme leurs homologues dirigeants de la scène institutionnelle locale – sont des acteurs *a priori* particulièrement influents : d'une part, parce qu'ils détiennent le pouvoir de décider de l'allocation de ressources importantes tant pour (re)construire l'activité de leur organisme que pour alimenter tel ou tel dispositif partenarial ; d'autre part, parce qu'ils sont en situation de jouer un rôle de « production culturelle » tant au sein de leur organisme que, éventuellement, sur le champ institutionnel local.

Pour comprendre comment, par l'action particulière de leurs dirigeants, les CAF peuvent investir la scène locale et y construire et/ou consolider leur légitimité, il est donc indispensable de saisir les systèmes de représentations qui président aux décisions et aux discours de ces acteurs dirigeants. Ces représentations renvoient à deux ordres de préoccupations d'un dirigeant : des préoccupations d'ordre individuel, visant la transformation de sa situation personnelle – et qui ne le distinguent pas *a priori* d'un acteur non dirigeant – et des préoccupations d'ordre institutionnel, visant la transformation de l'institution qu'il dirige – et qui le distinguent *a priori* d'acteurs non dirigeants du fait qu'il dispose de ressources beaucoup plus importantes que ces derniers pour contribuer effectivement à la transformation de l'entreprise... et donc à la transformation de sa situation personnelle. L'analyse,

(1) À cet égard, parce qu'il représente une opportunité de travailler sur le « référentiel de sens » de l'action publique, l'investissement par la CAF du champ de l'évaluation de ces politiques peut constituer un levier privilégié.

dans l'ordre institutionnel, des modes de définition des ambitions et du mode de pilotage de leur organisme par les agents de direction de CAF révèle une importante diversité de représentations de ces acteurs particuliers ; elle permet de mieux saisir – notamment – l'hétérogénéité de positionnement des CAF dans le système partenarial local.

L'analyse de l'action des agents de direction des CAF montre qu'elle obéit systématiquement à une double rationalité, « entrepreneuriale » et « stratégique », dont il faudra examiner ensuite le contenu. La rationalité entrepreneuriale renvoie à la question de la production de valeur pour les destinataires – individuels ou collectifs – de l'organisme. Autrement dit, l'agent de direction « entrepreneur » est celui qui se demande quels biens et/ou services son organisme doit produire (et comment), en vue de répondre à quel type de demande(s). La rationalité stratégique renvoie à la question de l'autonomie et du pouvoir de l'organisme dans son champ de relations interinstitutionnelles. Autrement dit, l'agent de direction « stratège » est celui qui se demande comment son organisme peut optimiser son pouvoir d'influence – et donc consolider son autonomie de décision et d'action – sur les acteurs de son environnement (2).

Une diversité de conception des finalités entrepreneuriales de l'organisme

L'étude de relations partenariales concrètes « vécues et commentées » par les agents de direction permet d'observer la façon dont ces dirigeants définissent les « performances attendues », tant de l'action publique locale que de la contribution spécifique de leur CAF à cette action. Or, à travers l'affirmation de ces performances attendues, ils manifestent des conceptions particulières sur les finalités de leur organisme en terme de valeur – ou « richesse » – à produire pour ses destinataires. Deux dimensions permettent à la fois de caractériser globalement et d'explicitier les représentations collectives des agents de direction des CAF sur ces finalités entrepreneuriales de leur organisme : d'une part, l'importance relative accordée à la mission et aux performances que

l'on appellera de « régulation » par rapport à la mission et aux performances de « service » (Bauer et Perrien, 2000) ; d'autre part, l'importance relative accordée aux réponses globales à apporter aux destinataires de l'action par rapport aux réponses spécialisées et segmentées.

Servir les allocataires ou répondre à la demande sociale collective

La mission de service d'une CAF renvoie aux réponses que celle-ci doit apporter aux besoins et aux attentes de ses destinataires individuels : les allocataires auxquels la CAF verse des prestations, mais aussi les individus et/ou familles qui, « individuellement », bénéficient de l'action sociale de la CAF, y compris de l'action sociale appelée parfois « collective » mais visant aussi des effets d'ordre individuel (par exemple, les effets éducatifs sur chaque jeune bénéficiant d'une action temps libre). Pour l'ensemble des agents de direction interviewés, cette mission de service apparaît comme véritablement primordiale : non seulement les activités de production de la CAF doivent pouvoir être évaluées avant tout à partir de la satisfaction de leurs destinataires individuels – et non pas au moyen d'indicateurs de gestion strictement internes – mais cette notion de « service rendu » doit être étendue à tous les secteurs de la CAF, y compris celui de l'action sociale, laquelle « sert » aussi des allocataires (par exemple, à travers le versement de prestations extralégales) ainsi que des partenaires (3). De ce point de vue, il semble que l'on puisse parler – au moins dans les organismes observés – d'une véritable culture de service au niveau des acteurs dirigeants.

La mission de régulation d'une CAF renvoie aux réponses que l'organisme peut apporter à des besoins définis, non plus de façon individuelle mais « collective » – besoins d'un territoire, besoins d'une population, besoins « des » familles, etc. – selon l'idée que ces besoins collectifs ne peuvent être satisfaits par la seule satisfaction de chacun des besoins particuliers qu'ils rassemblent (4). Pour certains agents de direction, la mission des CAF reste à titre essentiel de « servir les allocataires », la vocation de l'action sociale étant essentiellement de « compléter » ce service aux

(2) On notera que cette double rationalité définit l'agent de direction de CAF comme un véritable acteur « politique », au double sens : d'une part, de l'élaboration d'une politique publique entendant répondre aux besoins d'une population et/ou d'un territoire et, d'autre part, de la participation à l'exercice du pouvoir par lequel cette politique est définie et mise en œuvre.

(3) Il faut souligner ici la nécessité, pour comprendre le sens de l'articulation service-régulation dans les représentations de ces dirigeants, de ne pas assimiler cette articulation à la distinction traditionnelle entre les secteurs Prestations et Action sociale. Si cette dernière distinction peut éventuellement s'avérer pertinente pour analyser les représentations de nombre d'agents des CAF, elle ne l'est pas pour saisir celles des agents de direction.

(4) Cette idée occupe une place centrale dans les théories économiques et juridiques du « service public ». Pour des éclairages synthétiques, voir *Sociétés contemporaines*, n° 32, octobre 1998, numéro spécial « **Service public, service universel** ».

usagers individuels, par exemple en leur offrant de l'accompagnement social ou encore des possibilités de garde pour leurs enfants. Pour d'autres, au contraire, la régulation occupe une place centrale dans les missions de la CAF, celle-ci devant se préoccuper non seulement de satisfaire ses destinataires individuels directs mais aussi, voire surtout, de répondre à la « demande sociale collective » et « d'agir sur le territoire » pour le transformer. En accordant ainsi une importance particulière à la mission de régulation, ces agents de direction définissent les performances attendues de leur organisme non plus seulement en terme de satisfaction des destinataires mais aussi en termes de réponses aux besoins collectifs et d'impacts positifs sur les dynamiques sociales du territoire, y compris au travers de l'activité de liquidation de prestations (5).

Un directeur explique que la légitimité locale de la CAF dépend de sa capacité à « agir sur le territoire et à évaluer cette action [par des indicateurs mesurant l'évolution de l'état de certains quartiers en termes de précarité, de qualité de vie, etc.]. C'est ça le sens de notre implication dans la poli-

tique de la ville. » Néanmoins, pour nombre d'agents de direction de la CAF, cette implication n'est qu'un moyen pour se rapprocher physiquement des allocataires et améliorer ainsi la qualité du service offert.

Dépasser les segmentations entre services pour apporter des réponses globales

La division institutionnelle du travail, tant au sein de la CAF qu'entre les différents acteurs du territoire, opère une segmentation *a priori* de l'action sociale et familiale. Au sein des CAF, cette segmentation renvoie en premier lieu à la distinction entre les services Prestations et l'Action sociale. Au niveau du territoire, elle renvoie à la segmentation sectorielle entre les différentes institutions ayant compétence pour intervenir auprès des publics bénéficiaires de l'action sociale (par exemple, pour les politiques « jeunesse » : prise en charge du volet pédagogique par l'Éducation nationale, du volet judiciaire par la Protection judiciaire de la jeunesse, du volet loisirs par les CAF, etc.).

Or, si tous les agents de direction se donnent pour objectif de performance attendue de leur orga-

Méthodologie de l'enquête

Les constats et analyses présentés dans cet article sont principalement issus d'une recherche réalisée en 2001 et 2002 par l'Observatoire des dirigeants dans trois caisses d'Allocations familiales (CAF) et visant, à partir de l'observation du pilotage de l'action partenariale locale, à expliciter les représentations des agents de direction sur les missions et activités de leur organisme. L'investigation a été conduite selon les méthodologies de l'analyse sociologique qualitative, basée sur des entretiens semi-directifs approfondis auprès d'un certain nombre d'agents de direction et de leurs « partenaires ». Ces entretiens ont spécifiquement porté sur des « cas d'action partenariale » :

- dans la CAF « A », on a observé l'implication de l'organisme dans la politique de la ville au travers, notamment, de « plates-formes de service public » et des centres sociaux ;
- dans la CAF « B », on a observé la politique partenariale de l'organisme en matière de loisirs pour les jeunes, telle que mise en œuvre à travers les contrats temps libres signés avec les communes du département de la CAF ;
- dans la CAF « C », on a observé le partenariat – dans toutes ses dimensions – de l'organisme avec la municipalité la plus importante du département. Douze agents de direction – dont les trois directeurs – ont été interviewés sur les trois CAF. À ces entretiens se sont ajoutés ceux d'administrateurs, de collabo-

rateurs et « partenaires » locaux – sous-préfet à la ville, élus et responsables municipaux, départementaux et régionaux, responsables associatifs, responsables de Centres sociaux, responsables de Plates-formes de service public, etc. Les entretiens ont été structurés autour du « récit commenté » de chaque cas, de façon à recueillir simultanément – et donc confronter – des éléments descriptifs et des éléments interprétatifs d'une même réalité ; pour chacun des cas, le recueil systématique des regards croisés des agents de direction et d'autres acteurs internes et externes à la CAF a permis de jouer de « l'effet de contraste » entre des acteurs et des institutions locales très différenciés, non seulement pour porter la contradiction dans le discours spontané des interviewés mais aussi pour faire apparaître les différences les plus marquantes de représentations entre ces acteurs.

Les résultats présentés devraient faire l'objet, pour être validés et éventuellement approfondis, d'une investigation plus étendue, notamment pour élargir l'analyse à une population représentative de l'ensemble des agents de direction des CAF. À cet égard, il convient de noter que cet article s'alimente également des résultats de deux « recherches action » conduites en 2002-2003 avec l'ensemble des agents de direction de deux CAF (dont l'une des trois précédentes) sur la définition et le pilotage de la performance de l'organisme.

(5) Dans le pilotage de ces activités de liquidation, on recherchera alors non seulement la satisfaction des allocataires (logique de service) mais aussi, par exemple, la meilleure couverture possible des droits potentiels (logique de régulation).

nisme la qualité de leur action dans chacun des domaines de compétences spécialisés, certains de ces dirigeants accordent une importance particulière à la nécessité de concevoir et proposer aux destinataires de l'organisme des réponses « globales », c'est-à-dire dépassant ces segmentations *a priori* de l'action. Pour ce dernier type d'agents de direction, la performance attendue de leur organisme doit inclure la capacité de ce dernier à articuler et intégrer des réponses spécialisées, notamment :

- au sein de la CAF, les réponses spécialisées fournies par les secteurs Prestations et Action sociale, notamment pour pouvoir offrir un service « global » aux allocataires, articulant versement d'une prestation et prise en charge sociale individuelle. « *Ce sur quoi je voudrais que l'on arrive à s'évaluer c'est, par exemple : dans quelle mesure a-t-on à aider la caissière de supermarché divorcée avec deux enfants, qui touche l'API [allocation de parent isolé] et qui risque le surendettement ?* » (un directeur) ;
- au niveau du territoire, les réponses spécialisées fournies par différentes institutions, qu'il s'agisse de réponses en terme de régulation, à l'exemple des politiques « jeunesse » requérant d'articuler les volets pédagogique, judiciaire, loisirs, etc. mais aussi éventuellement de réponses de service, telles que, par exemple, le « guichet unique » pour offrir une réponse administrative globale aux allocataires. « *Pour améliorer les modes de garde, il faut les évaluer quantitativement mais aussi qualitativement. Or, pour ça, il faut forcément dépasser les découpages institutionnels, et en particulier le découpage CAF-Éducation nationale. Ce n'est qu'ensemble qu'on peut porter un regard pertinent sur ce qui est fait à destination de la petite enfance. Ce n'est qu'ensemble qu'on peut fournir la meilleure réponse aux besoins* » (un directeur).

Raisonner et agir en « entrepreneur » mais aussi en « stratège »

On voit ainsi que les agents de direction tendent à définir différemment les finalités de leur organisme en terme de valeur – ou « richesse » – à produire pour ses destinataires. Selon que l'ambi-

tion de régulation et/ou l'importance accordée aux réponses globales sont plus ou moins affirmées, ces dirigeants positionneront différemment leur organisme sur la scène institutionnelle locale. Mais, outre la production de valeur pour les allocataires et/ou le territoire, ils recherchent la consolidation, voire le développement du pouvoir d'influence de leur organisme sur cette scène locale, ne serait-ce que parce que ce pouvoir est synonyme de maintien de l'autonomie de décision et d'action. Comme tout dirigeant, l'agent de direction d'une CAF entend que celle-ci soit et reste « maîtresse de son destin ». Pour cela, il ne lui faut plus simplement raisonner et agir en « entrepreneur » mais aussi en « stratège » (6), en recherchant de quelle manière – avec quelles ressources, mobilisées de quelle façon – son organisme peut orienter à son avantage le système de relations institutionnelles dans lequel il est engagé.

La rationalité stratégique des agents de direction des CAF désigne, en premier lieu, la façon dont ils définissent le « positionnement institutionnel attendu » de leur organisme, c'est-à-dire sa place et le type d'autorité dont il doit disposer dans le système d'action interinstitutionnel. De même qu'ils définissent des finalités entrepreneuriales pour leur organisme, les agents de direction définissent ainsi des finalités stratégiques. Dans l'ordre des relations de pouvoir sur le champ institutionnel, on pourrait – comme dans l'ordre entrepreneurial – parler de « performance attendue » définie par le dirigeant. À titre d'illustration générique, on notera que tous les agents de direction rencontrés souhaitent que leur organisme dispose d'un véritable pouvoir de décision – ou *a minima* de codécision – dans l'orientation des politiques publiques mises en œuvre sur leur champ légitime d'intervention. S'ils définissent différemment, selon leurs conceptions entrepreneuriales, l'étendue de ce « champ légitime d'intervention » – par exemple, en se donnant des ambitions de régulation exclusivement familiales ou au contraire plus globales –, aucun de ces agents de direction n'accepte que son organisme soit, sur ce champ, considéré comme un simple opérateur et/ou financeur. La CAF doit

(6) Ce terme doit être entendu au sens du concept « d'analyse stratégique » (Friedberg, 1993). L'action « partenariale » locale semble pouvoir être analysée comme un « système d'action concret », à savoir un système de coopérations construit dans l'équilibre des jeux et des relations de pouvoir entre les acteurs et les institutions « partenaires ». Cependant, l'analyse de ce système doit faire une place particulière à l'étude de l'action et de la coopération dirigeante, du fait que les acteurs dirigeants détiennent des ressources stratégiques « surdéterminantes » dans la construction de ce système, notamment la capacité d'arbitrage dans l'allocation de ressources financières. Corollairement, l'analyse des enjeux et des représentations spécifiquement entrepreneuriaux paraît indispensable à la compréhension non seulement du mode de régulation de ce système d'action mais aussi et, surtout, de ce qu'il *produit* indépendamment de cette régulation. (7) Dans les faits, on constate naturellement une forte imbrication des rationalités entrepreneuriale et stratégique, ne serait-ce que parce que les ambitions stratégiques constituent souvent une condition de réalisation des ambitions entrepreneuriales, voire inversement. Ce que l'on entend souligner ici, c'est la nécessité d'une analyse disjointe des deux types de rationalités pour saisir leur influence conjointe sur l'action dirigeante.

« *participer à la décision* » et surtout ne pas « *être instrumentalisée* » par les autres institutions. Ces dirigeants manifestent ainsi des ambitions de type spécifiquement stratégique : la question du pouvoir de décision et d'influence sur les politiques publiques locales peut se concevoir indépendamment de celle du contenu que l'on souhaite donner à ces politiques (7). Deux dimensions permettent à la fois de caractériser globalement et d'explicitier les représentations collectives des agents de direction des CAF sur les finalités stratégiques de leur organisme : d'une part, l'importance relative accordée à l'autorité institutionnelle d'ordre « téléologique » et, d'autre part, l'étendue du champ institutionnel sur lequel l'organisme doit être en situation d'autorité.

L'importance relative accordée à l'autorité d'ordre « téléologique »

On peut distinguer deux formes d'autorité – au sens du pouvoir d'influence – dont un organisme peut éventuellement user dans ses relations avec ses « partenaires » institutionnels :

- une autorité d'ordre pratique, qui désigne la capacité pour l'organisme d'imposer un certain nombre de ses exigences grâce à des ressources qu'il détient et qui conditionnent *concrètement* la mise en œuvre de l'action collective : sans ces ressources, l'action est concevable mais pratiquement difficile, voire impossible à réaliser. Par exemple, une CAF disposera d'un pouvoir d'influence d'autant plus fort sur l'action d'un « partenaire » qu'elle détiendra une partie importante des moyens financiers de cette action (8). « *On est bien obligé d'écouter la CAF : elle tient en partie les cordons de la bourse !* » (un élu municipal, à propos des contrats temps libres). Cette forme d'autorité est également illustrée par le rôle d'agrément des centres sociaux que détient la CAF : « *Cet agrément fonctionne comme un label, qui donne accès à d'autres financements ; même s'il ne signifie rien en lui-même, il continue d'avoir de l'importance* » (un directeur de centre social) ;
- une autorité d'ordre téléologique, qui désigne le pouvoir que détient l'organisme en raison non pas de ressources conditionnant pratiquement l'action des « partenaires », mais de sa capacité à *produire le sens* de cette action partenariale et, ce

faisant, à la légitimer. L'action sociale locale a connu, avec la décentralisation, deux types de transformations : une transformation de son contexte – montée de la précarité, diversification des modèles familiaux, etc. – et une transformation de son système d'acteurs. Or cette double transformation a eu pour effet de mettre radicalement en question les « modèles légitimes » d'action sociale (Aballéa, 1998 ; Bourdieu, 1980) : non seulement parce que l'évolution des enjeux externes interrogeait de fait certains référentiels d'action antérieurs, mais également parce que la recomposition du système d'acteurs organisait une confrontation accrue de sources de légitimité institutionnelles : légitimité électorale pour les collectivités locales, légitimité administrative pour les services de l'État, légitimité socio-professionnelle et familiale pour les CAF... La question du « sens partagé » de l'action sociale interinstitutionnelle s'est donc trouvée d'autant plus posée qu'aucune institution – chacune fonctionnant avec des référentiels propres – ne pouvait prétendre incarner ce sens à elle seule.

La possibilité d'exercer une autorité d'ordre téléologique résulte de cette décomposition du « modèle de référence » de l'action sociale : un organisme capable de prendre en charge cette question de la production d'un sens partagé pour l'action partenariale peut acquérir, ce faisant, un pouvoir d'influence important dans le champ institutionnel local. « *Le référentiel d'évaluation produit par la CAF nous a permis, au sein même de la commune, de débattre vraiment de notre politique enfance : on réfléchit aux effets attendus, on cherche les priorités [...] ça prend enfin du sens. De ce point de vue, l'apport de la CAF est inestimable, parce que ça nous pousse tous à nous poser les vraies questions* » (un secrétaire général de mairie, coordinateur de contrat temps libres).

Or, si tous les agents de direction rencontrés manifestent de fortes ambitions en terme d'autorité pratique – et s'affirment bien, ce faisant, comme des acteurs « stratèges » pour leur organisme –, tous ne sont pas également sensibles aux conditions téléologiques de l'autorité. Pour certains, la question de la production de « référents et de valeurs partagés » n'a de sens qu'en interne : l'action partenariale doit être légitimée auprès des

(8) Pour autant que ce financement soit effectivement négociable par la CAF et ne soit pas, au contraire, perçu par le « partenaire » comme acquis d'avance. Ainsi, il faut souvent distinguer, dans le pilotage des contrats enfance et temps libres, les communes importantes avec lesquelles les CAF disent « *ne pas pouvoir ne pas* » contractualiser – s'interdisant, de fait, de négocier véritablement leurs financements auprès de ces communes – et les communes moins importantes qui se trouvent de fait dans une situation de dépendance pratique plus importante.

agents de manière à éviter une crise d'identité au sein de l'organisme ; pour ce qui concerne les partenaires, la confrontation de légitimités et de valeurs est à la fois inévitable et insoluble. Pour d'autres, au contraire, le déficit de « sens partagé » entre les partenaires non seulement n'est pas une fatalité, mais peut aussi offrir à la CAF le moyen d'exercer un véritable *leadership* sur tel ou tel volet de l'action partenariale locale : la CAF peut être celle qui fournit au(x) partenaire(s) un cadre téléologique opérant ou celle qui, *a minima*, provoque, organise et structure le débat avec le(s) partenaire(s) sur les finalités partagées de l'action partenariale. « *L'évaluation des centres sociaux, c'est un moyen d'être très écoutés, parce qu'on aidera tout le monde à y voir plus clair* » (un agent de direction).

Une définition limitative ou extensive du champ d'influence de l'organisme

L'action sociale locale recouvre une grande diversité de domaines d'intervention : le logement, l'insertion professionnelle, l'éducation, les loisirs, la sécurité, la solidarité familiale, etc. Traditionnellement, les CAF sont compétentes pour l'action sociale familiale. Cette composante familiale constitue le cœur ou le « socle » de leur légitimité institutionnelle : aucune autre institution n'est fondée à contester à la CAF sa légitimité à intervenir sur la famille, sauf à contester l'existence même des Allocations familiales. De ce point de vue, on distingue deux types d'agents de direction :

- ceux qui définissent de façon limitative le champ sur lequel la CAF doit acquérir et consolider son pouvoir d'influence. Ces dirigeants entendent cantonner ainsi leurs ambitions stratégiques au « socle de légitimité » institutionnel des CAF, qui désigne schématiquement la participation aux politiques sociales à composante spécifiquement familiale. Sur ce socle, la CAF doit maximiser son pouvoir d'influence et viser la maîtrise de la définition des politiques locales ;
- ceux qui définissent ce champ de façon extensive. Dans ce cas, les dirigeants cherchent à acquérir du pouvoir d'influence pour leur organisme, y compris au-delà de son socle institutionnel de légitimité. Les ambitions de contribution de la CAF à la définition des politiques locales peuvent ainsi s'étendre à la politique de la ville, la politique locale d'insertion, la politique éducative locale, la politique locale de sécurité, etc.

Sur les politiques de lutte contre la délinquance, on observe ainsi l'opposition entre ceux qui

prônent un rôle consultatif de la CAF, limité à ses domaines d'expertise propres (la famille, le logement...) et ceux qui revendiquent un rôle beaucoup plus actif dans la définition de ces politiques (« *pour peser véritablement* »).

On notera que ce mode de définition du « champ d'influence » de l'organisme ne caractérise pas les ambitions entrepreneuriales assignées à ce dernier. Ainsi, un agent de direction peut souhaiter que son organisme joue un rôle efficace de régulation sociale globale sur le territoire... mais il doit le faire sous l'autorité d'une autre institution et à travers une contribution exclusivement technique. À l'inverse, un agent de direction peut agir de façon à ce que sa CAF soit un acteur incontournable de la politique de la ville ou de la politique éducative locale... sans pour autant que cet agent de direction poursuive des ambitions entrepreneuriales très fortes en terme de régulation globale.

Un enjeu de convergence politique au-delà de la diversité des représentations dirigeantes

Les dirigeants d'une CAF peuvent, on le voit, concevoir et définir très différemment les ambitions de leur organisme. Pour la branche Famille, cette diversité possible de représentations peut contribuer à expliquer des positionnements différents de chaque CAF sur son territoire et dans les systèmes institutionnels locaux. Pour chaque organisme, cette diversité potentielle invite à réfléchir sur deux enjeux corollaires.

Le risque d'ambitions « éclatées »

Le premier de ces enjeux est celui de la cohérence de l'action partenariale de la CAF, tant en termes entrepreneuriaux que stratégiques. La production d'une véritable valeur pour les destinataires individuels et collectifs de la CAF de même que l'efficacité de son action stratégique se jouent dans la réalisation coordonnée d'ambitions partagées ; autrement dit, la CAF ne peut être véritablement efficace et crédible sur le champ local qu'à la condition « d'agir et de parler d'une seule voix ». Les cas partenariaux observés montrent, à cet égard, que le « handicap de légitimité » dont souffre généralement la CAF est fortement lié à une incompréhension, non seulement de son fonctionnement mais également de ses objectifs (de sa « politique ») par ses partenaires. Cette incompréhension peut être interprétée comme l'effet d'un manque de cohérence entre les différents représentants de la CAF du point de vue des

ambitions entrepreneuriales et stratégiques affichées : il est vrai que la diversité de représentations *a priori* sur les ambitions légitimes de l'organisme peut se retrouver au sein même de l'équipe de direction (9) ; elle peut même – à plus forte raison – manifester des divergences entre administrateurs et dirigeants administratifs...

Faute d'ambitions explicitement partagées, le risque est que chaque acteur de l'organisme se construise ses propres objectifs institutionnels à partir de son expérience individuelle, de son activité et de ses valeurs personnelles. Ces valeurs et ces objectifs seront alors mis en avant dans les interactions partenariales, donnant aux institutions partenaires le sentiment d'avoir affaire à un organisme « éclaté », incapable de convergence politique ou stratégique. Ce risque est d'autant plus grand que la direction de l'organisme cherchera, précisément, à faire jouer à certains agents et/ou administrateurs un rôle de relais politique ou stratégique – consistant à rappeler et expliciter les ambitions spécifiques de la CAF – sur la scène locale.

Le rôle de production culturelle du dirigeant

Le deuxième enjeu, corollaire du précédent, est celui des modalités de convergence des représentations pour garantir la cohérence des ambitions de l'organisme. Un directeur peut certes tenter d'obtenir cette cohérence en imposant ses propres conceptions de la performance attendue aux différents acteurs et services de l'organisme. Ce faisant, il prend le risque que les ambitions ainsi définies soient peu appropriées par les autres agents de direction et, *a fortiori*, par les administrateurs et/ou les agents. Ce risque est d'autant plus grand que

les acteurs non dirigeants de l'organisme tendent rarement à raisonner spontanément en termes de performance et d'ambitions globales ; que l'on songe seulement au cloisonnement traditionnel – organisationnel et identitaire – entre les services Prestations et Action sociale d'une CAF, et on comprend la difficulté d'un partage spontané des ambitions institutionnelles, même lorsque ces dernières sont « imposées par le haut »...

La cohérence des ambitions d'une CAF passe davantage, sans doute, par l'organisation de la convergence des représentations entre ses acteurs internes, qui pourront ensuite chacun « porter » ces ambitions sur le champ partenarial local. Autrement dit, c'est l'explicitation collective des représentations sur les performances entrepreneuriales et stratégiques attendues qui, seule, permet de construire de véritables ambitions institutionnelles partagées. Cela signifie que les agents de direction, et le directeur en particulier, doivent savoir expliciter leurs propres représentations pour en faire un objet de débats internes et, *in fine*, de production collective. Seul porteur possible d'une logique et d'une vision globales – dépassant la segmentation et les logiques sectorielles internes –, le dirigeant n'a plus alors pour rôle essentiel de définir les ambitions de son organisme (d'être « l'entrepreneur-stratège » unique de la CAF) mais d'animer et de garantir la construction d'un sens partagé de l'action collective, à savoir d'exercer une véritable action de production culturelle, susceptible non seulement de donner du sens à l'activité quotidienne de chacun mais également de construire une véritable « légitimité politique » de son organisme dans le champ institutionnel local.

Références bibliographiques

Aballéa F., 1998, *Décentralisation et action sociale familiale*, *Revue française des affaires sociales*, n° 2.

Bauer M. et Perrien C., 2000, *L'évaluation des organismes de Sécurité sociale : de la mesure des résultats au diagnostic des logiques de pilotage*, CNESS, *Regards*, n° 17.

Béhar D., 2001, *Partenariat et territoire : une nouvelle donne*, *Informations sociales*, n° 95.

Bourdieu P., 1980, *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit.

Crozier M. et Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil.

Friedberg E., 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Éditions du Seuil.

(9) Il suffit de songer à la forte division entre les secteurs des Prestations et de l'Action sociale, que l'on retrouve au sein des CAF tant du point de vue organisationnel que du point de vue des parcours professionnels, et qui a comme conséquence que seuls certains agents de direction sont amenés à intégrer dans leur activité professionnelle quotidienne l'ensemble des activités d'une CAF.